

VU Research Portal

Innovatie in Publieke Verantwoording

Faber, A.S.C.; Budding, G.

2018

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Faber, A. S. C., & Budding, G. (2018). *Innovatie in Publieke Verantwoording: Eindrapportage 2017*. Vrije Universiteit Amsterdam.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Innovatie in Publieke Verantwoording

Rapport

A.S.C. Faber MA
dr. G.T. Budding

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust bij de auteur(s). De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van het ministerie van Financiën of de Algemene Rekenkamer.



Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen	3
Introductie	3
Vorm	4
Aanbevelingen	5
Introductie	13
Wat is verantwoording?	13
Wat houdt innovatie in de publieke sector in?	15
Hoe verhoudt de verantwoording zich tot de begroting?	16
Functies en disfuncties van publieke verantwoording	17
1. Verantwoording Voor Wie?	20
Historische plaatsing: de ontwikkelingen van het openbaar bestuur	20
New Public Management	20
Na <i>NPM</i> de zondvloed?	22
Gebruikers van verantwoording	26
Literatuurverkenning vanuit vier disciplines: bestuurskunde, managementtheorie, accounting, informatietechnologie	26
De beweging van verticale naar horizontale verantwoording	28
Verslaggevingsframeworks	31
Het <i>citizens budget</i> , de diplomademocratie, en het idee van <i>budget literacy</i>	33
Contextuele ontwikkelingen	34
De Verantwoordingskaart van de rijksoverheid	36
Conclusie	43
Aanbevelingen	44
2. Waarover Verantwoorden?	47
Randvoorwaarden van rijksverantwoording	47
Huidige en toekomstige ontwikkelingen	51
Drie dossiers: Omvang, Dimensies, Outcome	53
Omvang van het 'conglomeraat' overheid	53
Dimensies van verantwoordelijkheid	57
Outcome en de gedachte van publieke waardecreatie: Een noodzakelijke herbezinning	60
Conclusie	66
Aanbevelingen	66
3. Hoe Verantwoorden?	70
Contextverkenning	71
Wat gebeurt er op dit moment binnen en buiten het Rijk?	71
ICT-gebruik in publieke verantwoording: Voorbeelden van innovaties uit binnen- en buitenland	76

Bredere implicaties van ICT-gebruik: Hoe plaatsen we de huidige ontwikkelingen?	80
Verantwoording op Maat	82
Conclusie	82
Aanbevelingen	84
Literatuurlijst	86

Tabellen

Tabel 1. De boven- en onderstroom van publieke verantwoording (Van Rijn en Van Twist, 2009).....	14
Tabel 2. Functies en disfuncties van publieke verantwoording (Bovens, 2007).....	18
Tabel 3. Tekort versus overdaad aan toezicht en controle (Van Twist <i>et al.</i> , 2017).....	19
Tabel 4. Verschillen tussen <i>Traditional Public Management</i> en <i>New Public Management</i> (Hood, 1995, eigen vertaling)	21
Tabel 5. Gebruikers gekoppeld aan doelstellingen (Herremans <i>et al.</i> 2003)	37
Tabel 6. Doelstellingen gekoppeld aan typologie (Herremans <i>et al.</i> , 2003)	39
Tabel 7. De Verantwoordingskaart van de rijksoverheid: Herremans <i>et al. revisited</i>	43

Figuren

Figuur 1. Balancerende belangen voor publieke waarde (Talbot, 2011)	24
Figuur 2. <i>Balanced scorecard</i> voor publieke waardecreatie (Talbot, 2011)	25
Figuur 3. Verticale verantwoording (Bovens, 2007)	29
Figuur 4. Horizontale verantwoording (naar Bovens, 2007)	31
Figuur 5. Conceptueel performance framework (Pollitt en Bouckaert, 2011)	40
Figuur 6. De hoofdfuncties van publieke verantwoording gekoppeld aan de vraag voor wie verantwoording wordt opgesteld.	42
Figuur 7. Historisch overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van rijksverantwoording sinds 1980.	49
Figuur 8. Drie dimensies van verantwoordelijkheid	59
Figuur 9. Tijdlijn digitalisering overheid (ontleend aan Eenhoorn, 2017)	71
Figuur 10. Gegevens die de externe stakeholder rechtstreeks kunnen bereiken	73
Figuur 11. Conceptueel model voor gegevensverspreiding bij de rijksoverheid	81

Samenvatting en aanbevelingen

Innovatie in Publieke Verantwoording is een project van het Zijlstra Center (onderdeel van de Vrije Universiteit Amsterdam) en wordt mede mogelijk gemaakt door het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Dit project is erop gericht om antwoorden te vinden op de vraag hoe tot goede rijksverantwoording kan worden gekomen. In deze samenvatting lichten we het ontstaan van het project toe, de opzet, en de belangrijkste aanbevelingen die voortkomen uit onze bevindingen.

Introductie

De rijksoverheid maakt inzichtelijk of ze haar taken met de minst mogelijke middelen heeft uitgevoerd. Het is daarom belangrijk dat publieke verantwoording goed wordt uitgevoerd, en dat verantwoordingsinformatie optimaal wordt gebruikt.

In Nederland ligt de belangstelling op het vlak van verantwoording primair bij de *meetbaarheid* van beleid, en dan vooral de koppeling tussen financiën en prestaties (De Jong, 2016). Aan het begin van deze eeuw heeft de begrotingsweergave zich via de begrotingsmethodiek Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) ontwikkeld tot de vorm Verantwoord Begroten (VB), dat sinds 2013 op rijksniveau wordt toegepast. Daarnaast kent ons land Prinsjesdag, de dag dat de voorgestelde rijksbegroting worden gepresenteerd. Sinds 2000 kent Nederland ook diens tegenhanger Verantwoordingsdag, die in het teken staat van de publicatie van de verslaglegging door de rijksoverheid over het voorgaande jaar. Dit zijn ontwikkelingen die getuigen van een grote hoeveelheid aandacht voor deze ijkpunten in de begrotingscyclus (met name aan de voorkant) – een mate van aandacht waarin ons land ook internationaal zijn gelijke niet kent (Faber en Budding, 2017a). De zegeningen mogen dus ook geteld worden.

Door verschillende partijen wordt echter meer en meer ervaren dat de bestaande verspreidingskanalen voor rijksverantwoording niet toereikend zijn. Zo is inzicht in waar budgetten aan worden uitgegeven vergroot, terwijl het inzicht in beleidseffectiviteit en doelmatigheid van de geautoriseerde middelen is verminderd (BOR, 2015a). Ook wordt gezegd dat burgers en volksvertegenwoordiging (in Nederland, maar ook daarbuiten) beperkt geïnteresseerd zijn in het vaak hoge abstractieniveau van rijksverantwoording (Brenninkmeijer, 2011; Frissen, 2016; Moynihan en Pandey, 2010).

De gepubliceerde verantwoording wordt vaak weinig of niet goed gelezen. Daarbij zijn de drie ‘klassieke’ bestuurslagen – Rijk, provincies, gemeenten – bij de uitvoering en financiering van publieke taken steeds meer met elkaar vervlochten, en steeds minder als afzonderlijke bestuurslagen te onderscheiden. Dat maakt de overheid tot een ingewikkeld en versplinterd complex van organisaties en financieringsstructuren, waarbij niet altijd sprake is van een eenduidige rol- en verantwoordelijkheidsverdeling, en de grens tussen publiek en privaat geld steeds moeilijker te trekken is (AR, 2016a).

De druk op de huidige vormen van publieke verantwoording neemt dus toe. Tegelijkertijd zorgt die druk er voor dat veel partijen het momentum aangrijpen om klassieke verantwoordingsstructuren te herzien. Voorbeelden hiervan zijn het toenemende gebruik van open data, en de vele initiatieven in het kader van Open Overheid die door diverse departementen worden ondernomen. Ook de op handen zijnde ontwikkeling van de Di-

gitale Begroting, momenteel in uitvoering door het ministerie van Financiën, is hier een voorbeeld van. Er wordt actief op zoek gegaan naar een herpositionering van verantwoordingsinformatie, opdat die beter wordt afgestemd op de wensen van de eindgebruiker en het gevaar van abstractie zo veel mogelijk vermeden wordt.

Vorm

Deze verantwoordingsvraagstukken vragen om een vernieuwing van de manier waarop de rijksoverheid als geheel haar verantwoording vormgeeft. Het project *Innovatie in Publieke Verantwoording* heeft als doel om deze complexe problematiek te adresseren en mogelijke oplossingsrichtingen te duiden.

Het brede vraagstuk van verbetering van rijksverantwoording is te groot om op zichzelf te kunnen beantwoorden. Binnen dit project onderscheiden we daarom drie onderzoeksvragen waaraan de huidige problematiek gekoppeld kan worden: *voor wie verantwoorden*, *waarover verantwoorden*, en *hoe verantwoorden*.

Om de impact van het onderzoek te bestendigen zal het project een aantal tussenproducten kennen. Deze hebben de vorm van een terugrapportage aan de begeleidingscommissie, bestaande uit betrokkenen vanuit de kennispartners en een schriftelijk uitgewerkte memo. De drie memo's die in deze rapportage zijn opgenomen zijn tot stand gebracht in nauwe samenspraak met, en gebruik makend van de specifieke kennis en expertise van de begeleidingscommissie.¹ Daarnaast is in het kader van *Innovatie in Publieke Verantwoording* op meerdere plekken acte de presence gegeven om de doelgroepen die met verantwoordingsproblematiek te maken hebben te informeren over (voorlopige) uitkomsten van het project, alsmede te peilen hoe de door de auteurs uitgedachte modellen en theorieën hun weerklank hadden in de praktijk.

Het is belangrijk om te beseffen dat de drie onderzoeksvragen (*Voor Wie*, *Waarover*, en *Hoe*) in elkaars verlengde liggen. Een beslissing over *voor wie* verantwoording wordt opgesteld heeft bijvoorbeeld ook direct consequenties voor *waarover* verantwoording wordt afgelegd, en *hoe* die verantwoording wordt gepresenteerd. Daarom kunnen de vragen ook maar tot op zekere hoogte geïsoleerd worden behandeld.

¹ Het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer zijn geen mede-ondertekenaars van dit document. Ook dragen zij geen verantwoordelijkheid voor de inhoud.

Aanbevelingen

Hierna zijn de belangrijkste aanbevelingen opgenomen op basis van onze bevindingen. De drie memo's vormen de grondslag voor deze aanbevelingen.

Verantwoording voor wie?

1. Onderscheid nadrukkelijk de doelgroepen van rijksverantwoording

Naast de verticale verantwoordingsketen – het samenspel van agentschappen, ministeries, ministers, en de volksvertegenwoordiging – is het belang van horizontale verantwoording in de afgelopen dertig jaar steeds groter geworden. Door die veranderde verhoudingen is het belangrijk om in verantwoordingsdocumentatie zo duidelijk mogelijk doelgroepen te onderscheiden. De grootste gemene deler als uitgangspunt leidt tot een product waar uiteindelijk geen enkele partij tevreden mee kan zijn, omdat iedere actor een ander belang heeft, en daarom ook het zwaartepunt op een ander beleidsaspect wil zien.

Externe verslaggeving moet inspelen op die uiteenlopende informatiebehoeften bij de gebruiker. Een manier om onderscheid tussen gebruikersgroepen op rijksniveau te rationaliseren en te faciliteren is de door ons ontworpen Verantwoordingskaart van de rijksoverheid. Die laat namelijk zien dat de informatiebehoefte van de verschillende primaire gebruikers niet eenduidig is. Elke gebruikersgroep zou dus zijn eigen benadering verdienen. De Verantwoordingskaart biedt een vertrekpunt om verder het gesprek te voeren over gebruikers van verantwoording, gebruikersgroepen, en hun informatiebehoeften. Wel moet vermeld worden dat het een hypothetisch model is, uitgaande van de kenmerken die in het algemeen aan deze actoren worden toegedicht. Het loont de moeite om verder te investeren in een dergelijke conceptualisering van belanghebbenden van verantwoordingsinformatie, omdat de informatiebehoeften te sterk verschillen om dit onbesproken te laten.

2. Kom in de vormgeving van verantwoording niet alleen de eigen organisatie tegemoet, maar ook de groepen die gebruik maken van de informatie, waaronder de burgers

De nadruk op de Kamer als primaire gebruiker van verantwoordingsinformatie maakt duidelijk dat de burger in veel mindere mate als geadresseerde wordt gezien. De Nederlandse context sluit hiermee niet aan bij de ontwikkelingen van internationale verslaggevingsstandaarden zoals de IPSAS, die juist wel uitgaan van de burger als een van de centrale gebruikers. In zekere zin wordt er internationaal ook meer uitgegaan van 'aanbod schept vraag': het aanbieden van relevante informatie roept ook de gebruiker op. Er moet daarom meer worden ingespeeld op de *gevolgen* van digitalisering: de burger komt meer in beeld, in die zin dat de drempel voor contact lager wordt, en daarmee de verwachtingen van transparantie voor de overheid steeds hoger. Het is aan het Rijk om aan die verwachting tegemoet te komen.

In ons model van de Verantwoordingskaart is in het midden gelaten waar momenteel de grootste kansen liggen voor de opstellers van de verantwoordingsinformatie om meer in te spelen op de behoeften van de andere te onderscheiden gebruikersgroepen: de samenleving en de volksvertegenwoordiging. Een suggestie is om dit op dezelfde manier te laten gebeuren als in de overgang van VBTB naar Verantwoord Begroten, toen onder

de noemer operatie Verbetering Verantwoording en Begroting is geëxperimenteerd met gebruikersgroepen met een klankbordfunctie.

Hierbij is het relevant om verder uit te diepen hoe de verantwoording formeel is geregeld. Van de burger hoeft de verantwoording in Nederland geen goedkeuring te hebben, de Kamer is de primaire geadresseerde. Hoe zou dit aspect beter geborgd kunnen worden? Hier is meer onderzoek voor nodig, bijvoorbeeld door te kijken hoe dit over de grens is geregeld.

In memo 3 worden een aantal voorbeelden voor toepassingen van het frame van de burger als ‘belastingbetaler’ gepresenteerd. De crux hiervan is dat het Rijk in kan spelen op het referentiekader van de gebruikersgroep, en dat burgers vanuit hun primaire interesses bediend kunnen worden. Op dit aspect komen we terug bij onze aanbevelingen onder de ‘Hoe’-vraag.

3. Bied de *mogelijkheid* tot inzage. Als de informatie relevant, informatief, en toegankelijk is, dan helpt dit bij het kweken van belangstelling

Transparantie wordt vaak gedefinieerd als de mogelijkheid om informatie te krijgen. De crux schuilt in het woord *mogelijkheid*: transparantie hoeft niet te worden geutiliseerd. Een raam is doorzichtig, ook op de momenten dat er niemand doorheen kijkt. De literatuur laat zien dat de *armchair auditor*, de ‘kritische derde’ die over de schouder van de overheid mee zou moeten kijken, wellicht nog op zich laat wachten, maar dit is geen reden om minder open te zijn. Er kan dan immers niet betoogd kan worden dat er *geen* open kaart is gespeeld. Hiermee wordt bovendien voorkomen dat je als overheid wordt ‘ingehaald’ door de burgerinitiatieven, die de verantwoordingsinformatie wellicht op een foutieve manier interpreteren. Verkeerd geduide informatie kan grote gevolgen hebben voor de legitimiteit van de overheid.

Het symptoom van *cherrypicking* wordt vaak ingebracht in de context van discussies rondom transparantie: mensen pikken toch de informatie eruit waarop de overheid kan worden afgerekend. Dit is een legitiem argument, maar het is tegelijkertijd iets van alle tijden. Er zullen altijd mensen zijn die hun standpunt al hebben bepaald, en die bepaalde informatie alleen gebruiken op het moment dat het in hun verhaal past. Dat is geen argument om de zwijgende meerderheid niet tegemoet te komen. Anderzijds is de Open Overheid-beweging nog vrij nieuw. Daarmee hebben de belanghebbenden ook nog niet genoeg de kans gekregen om in aanraking te komen met het fenomeen. Rome is ook niet in één dag gebouwd.

Waarover Verantwoorden?

4. Communiceer proactief over verantwoordelijkheden: niet alleen *wat* binnen en buiten je macht ligt, maar ook *waarom* de verantwoordelijkheid zo is belegd

Ons model van de dimensies van verantwoordelijkheden maakt duidelijk dat er radicaal verschillende opvattingen heersen over wat er onder verantwoording en verantwoordelijkheid wordt verstaan. Er bestaat vaak geen aansluiting tussen datgene waar een actor wettelijk verantwoordelijk voor is, datgene waartoe hij zich verantwoordelijk voelt, en datgene waartoe hij verantwoordelijk wordt gehouden.

Dit verschil in opvatting is des te duidelijker geworden onder Verantwoord Begroten: het 'inkrimpen' van informatie heeft vanuit departementaal oogpunt misschien niet geleid tot een 'verarming' van informatie, maar vanuit de optiek van andere actoren wel. De definities worden strak geformuleerd: veel informatie beperkt zich tot de invloedssfeer van de minister. Maar in de praktijk wordt door anderen vaak teruggevallen op het frame van 'de overheid' als geheel.

Hierbij is het zaak om te reageren op wat er wordt beweerd. Speel daarom niet alleen open kaart over waar je *geen* verantwoordelijkheid voor draagt, maar licht ook toe hoe het dan is geregeld. Verwijs naar de verantwoordelijke partij en diens verantwoordingsinformatie, en doe hierdoor aan verwachtingsmanagement. Dit is ook een manier om kritiek te ondervangen.

Deze proactieve houding vergt wel een zekere volwassenheid van het ketenmodel. Het landschap van *multi-layered governance* op decentraal niveau is ingewikkeld en vertakt, en de kans dat er verschillende ideeën circuleren over hoe verantwoordelijkheden zijn belegd is dan ook groot. Een verwijzing op rijksniveau zal op dit punt echter ook ervoor zorgen dat op decentraal niveau het gesprek op gang komt en wordt gestructureerd over hoe de verantwoording precies is belegd, of zou moeten gebeuren. Dit is een gesprek dat momenteel vrijwel uitsluitend op momenten van crisis wordt gevoerd.

Maak daarnaast niet alleen duidelijk *wat* binnen en buiten je macht ligt, maar ook *waarom* het op deze manier is geregeld. Het expliciet stellen van waarom bepaalde zaken op afstand zijn geplaatst kweekt meer *goodwill* dan het simpelweg afschuiven van die verantwoordelijkheid op de actor waar het om gaat. Op die manier wordt ook de regierol van het Rijk onderstreept. In de politiek en de samenleving zal het gebrek aan waardering voor het feit dat er voor bepaalde beleidsaspecten op centraal niveau geen zeggenschap is blijven bestaan, maar openheid hierover is een stap in de goede richting.

5. Blijf niet hangen in het *New Public Management*-reflex; voeg verantwoording naar de normen van het *Public Value Management*-paradigma

Veel verantwoordingsinformatie komt voort uit het kwaliteitsdenken en het rationeel-economische paradigma dat het *New Public Management* omvat, waarbij prestatie-indicatoren en de uitkomsten ervan vaak leidend zijn voor het gesprek – zowel voor interne als voor externe stakeholders. Op dit gebied wordt binnen het Rijk volop geïnnoveerd; iets dat onder meer blijkt uit de door de Studiegroep Begrotingsruimte voorgestelde operatie Inzicht in Kwaliteit, die door de nieuwe regering is overgenomen. De operatie Inzicht in Kwaliteit is veelbelovend, en lijkt een goede aanvulling op het verder brengen van de huidige systematiek. Maar niet in alle situaties is dit een goede reflex. Betere prestaties leiden niet per definitie tot een verhoogd vertrouwen, en het leidt vaak tot 'systeembevrediging', waarbij de focus bovendien te veel ligt op de output en niet op de outcome.

Overmatige aandacht voor prestatie-indicatoren werkt twee kanten op. Aan de ene kant gaat er een scala aan perverse prikkels van uit voor de actor die aan de gestelde verwachtingen moet voldoen, zoals het expres laag inschatten van te behalen targets. Aan de andere kant gebruikt de externe partij het als munitie om de regeerder op 'af te rekenen'. De beleidscyclus is nooit zo vastomlijnd als de theorie wil doen geloven; het in-

bouwen van targets hierop is daarom in zekere zin ook contra-intuïtief. Om die reden is het verstandig om de cyclus, en daarmee het performance framework, als referentie en als ijkpunt te gebruiken, maar niet stringent en leidend te laten zijn.

Wat des te belangrijker is, is om te kijken naar de publieke waarde van het beleid dat is gevoerd. Vertel de *service story* die achter het gevoerde beleid zit. Soms wordt gezegd dat het geven van outcome per definitie politiek gemotiveerd is, maar *beleid als geheel* is politiek gemotiveerd. Bovendien maakt het presenteren van de *rekening* nog geen *rekenschap*. De rationeel-economische kant blijft nodig om als overheid te kunnen leren, maar cijfers kunnen uit zichzelf niet genoeg duiding vormen. En zoals eerder benoemd: op het moment dat het Rijk zelf geen duiding geeft, dan doen anderen het wel. Dit kan zoveel mogelijk ingebed worden op het moment dat het Rijk ook het eigen 'verhaal achter de cijfers' weergeeft, naar het voorbeeld van het steeds belangrijker worden van *storytelling* bij andere publieke organisaties zoals ngo's.

Als we kijken naar de *Balanced Scorecard* voor publieke waardecreatie, dan zien we een aantal assen waar het zwaartepunt van verantwoording kan liggen: middelen, diensten, processen en *social results*. De huidige begrotings- en verantwoordingssystematiek hangt met name sterk op de as van middelen en diensten, en in iets mindere mate op processen. Aan de kant van *social results* wordt nu met name tegemoet gekomen langs de weg van de beleidsdoorlichting. De keuze om minder outcome-indicatoren op te nemen in de cyclus is een bewuste geweest, omdat in de praktijk bleek dat de informatiewaarde laag was, en dat het gebruik ervan achterbleef bij de verwachtingen.

Aan de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen wordt continu gewerkt, getuige onder meer het starten van een maatwerkopleiding voor beleidsdoorlichtingen voor beleidsmedewerkers, en de verplichting die thans bestaat om een verbeterparagraaf in beleidsdoorlichtingen op te nemen. Ook de rol van het oordeel van de externe deskundige moet hierbij genoemd worden. Het probleem nu is dat het gros van de *social results* zijn 'weggestopt' bij de beleidsdoorlichting. Op deze constructie is veel aan te merken: zo is er het kritiekpunt dat op dit gebied te zeer het eigen vlees wordt gekeurd. Daarnaast heeft de bedrijfsvoeringkant (*processen*) nu te weinig de aandacht. Door de focus op middelen en diensten leidt dit tot een vertekend beeld, waar de oorspronkelijke drie pijlers van verantwoording (rechtmatigheid, doelmatigheid, en doeltreffendheid) onder te lijden hebben. En alleen op de robuuste pijler van de rechtmatigheid kan het 'huis van Thorbecke' niet steunen.

Een optie zou kunnen zijn om de verantwoording over de *social results* meer op afstand te plaatsen en niet alleen uitgebreider te laten evalueren door een onafhankelijke instantie, maar ook de uitvoer voor een deel bij een onafhankelijke instantie te leggen. Het verdient de aanbeveling om erover na te denken hoe dit belegd kan worden, bijvoorbeeld in de vorm van bijeenkomsten met mensen die rechtstreeks met het beleid te maken hebben gehad, met op afstand een stuurgroep die hierover de regie kan voeren. Blijf hierbij als overheid *in the lead*: zorg voor een gerichte vraag, maar wees niet bang voor de uitkomst. Er is enige angst te bespeuren om ergens op 'afgerekend' te worden, waardoor het aspect van 'de lerende overheid' onvoldoende uit de verf lijkt te komen. Dit is een patstelling die geenszins hoeft te ontstaan: publieke verantwoording is immers ook bedoeld om als actor van te kunnen leren.

Een andere manier om het aspect van *public value* beter naar voren te brengen is door meer *thematisch* te werk te gaan. Wat dit betreft heeft de beleidsdoorlichting de potentie om een geschikte vorm te zijn, in die zin dat de beleidsartikelen al een thematische structuur bieden aan de hand waarvan een analyse wordt gemaakt – de genoemde reserves daargelaten. In die zin zou nagedacht kunnen worden over de beleidsdoorlichting als een adequatere invulling van de functie die de beleidsconclusie momenteel inneemt in de begrotings- en verantwoordingscyclus. De informatierestrictie die Verantwoord Begroten voorschrijft trekt een wissel op de informatiewaarde van de beleidsconclusie, in die zin dat eenvormigheid ontbreekt, en het verhaal dat wordt verteld vaak fragmentarisch is, aangezien het onderhevig is aan hiaten en doorverwijzingen naar eerdere stukken. Vertel daarom het hele verhaal in de beleidsdoorlichting, in plaats van dit proberen te persen in de mal van de beleidsconclusie.

Hier zijn in de loop van 2017 al een aantal stappen in gezet: er zijn monitoren ontwikkeld die bepaalde aspecten van het gevoerde beleid zowel kwantitatief als kwalitatief in kaart brengen.

6. Erken het belang van de lokale democratie en investeer in lokale kennis op het vlak van verantwoording en controle

Het 'huis van Thorbecke' kent meer vleugels dan alleen die van het Rijk. Een leidmotief in het debat over verantwoording is dat er op de andere vleugels te weinig centraal en geaggregeerd inzicht zou zijn. Het algemene beeld is ontstaan dat de decentralisaties en het op afstand plaatsen van toezicht op agentschappen ervoor gezorgd heeft dat er een *black box* is ontstaan, waarop niet meer centraal gestuurd kan (en mag) worden.

Hier zijn de nodige kanttekeningen bij te plaatsen. Onderkend moet worden dat er een heel scala aan toezichthouders is aangesteld buiten het Rijk: lokale rekenkamers monitoren bijvoorbeeld ook waar het geld van gemeenten naartoe gaat. Het is gepast om meer vertrouwen te tonen in de uitoefening van de waakhondfunctie op de andere bestuurlijke niveaus. In de huidige netwerksamenleving is het een illusie om vast te houden aan het idee van 'cockpit Den Haag'.

Hierbij is misschien een minder sturende en meer 'opvoedkundige' taak weggelegd voor de controlerende functie bij het Rijk. De Algemene Rekenkamer kan hierin een belangrijke rol innemen. Die opvoedkundige taak zou vooral kunnen postvatten in de manier van aanleveren van verantwoordingsinformatie, voor het geaggregeerde beeld. Ook zou nagedacht kunnen worden over een regierol in het delen van *good practices* onder lokale rekenkamers, iets dat nu slechts mondjesmaat gebeurt.

Hierbij kan bovendien gereflecteerd worden op wat waardevolle verantwoordingsinformatie zou zijn voor het geaggregeerde beeld. We zijn het erover eens dat rijksverantwoording breder is dan alleen de jaarverslaggeving, maar wat is informatie waarop op rijksniveau *gestuurd* kan worden, en hoe zou die aangeleverd moeten worden? Dit kan gezien worden als een soort systeemverantwoordelijkheid voor de lokale rekenkamerfunctie.

Ook op het gebied van kwaliteit van verantwoordingsinformatie kan de Rekenkamer meedenken, en een regierol aannemen. Als de huidige informatie te weinig inzicht

biedt, geef dan handreikingen of aanwijzingen over wat zou helpen om de inzichtelijkheid en de informatiewaarde te verhogen. Het is dus zaak om niet alleen het proces te bewaken, maar dit ook mede vorm te geven. Op die manier kan ook toegewerkt worden naar een herijking van de drie voornoemde verantwoordingspijlers.

7. Heb vertrouwen in de verantwoordingsinformatie van de professional

In het verlengde van het aspect van de lokale democratie is het ook op microniveau, op het niveau van de professional, belangrijk om een bepaalde ethos en werkwijze te erkennen en te stimuleren, en daar ook op te vertrouwen. In de afgelopen tien jaar is de interesse voor de balans tussen control en vertrouwen in de publieke sector toegenomen, zoals onder meer blijkt uit de in 2009 ontwikkelde Vertrouwenscan: het door het ministerie van Financiën ontwikkelde instrument om inzicht te geven in de mate waarin vertrouwen binnen een relatie een rol speelt.

Het verdient in dit perspectief aanbeveling om de toenemende (behoefte aan) een Open Overheid, en trends als *realtime auditing* nauwgezet en kritisch te volgen. De hoeveelheid aan pilots die uitgaan van *agency* van de professional geeft aan dat er een zekere spanning wordt ervaren als er te veel geobserveerd en gestuurd wordt; iets dat in het recente verleden 'regeldruk en controletoren' is genoemd. Die nadruk op transparantie heeft een aantal negatieve gevolgen: (1) als de informatie 'op straat ligt', wordt het voor verantwoordingsdoeleinden vaak selectief gebruikt, (2) te veel sturing leidt tot een *chilling effect* onder professionals – bewuste of onbewuste zelfcensuur in de dagelijkse praktijk –, omdat het leidt tot angst om ergens op afgerekend te worden, en (3) het wordt ervaren alsof je op de stoel van de professional gaat zitten.

De negatieve effecten van transparantie hebben geleid tot een groeiende behoefte aan meer vertrouwen en minder control. Decentraal zijn de afgelopen jaren veel pilots gestart die actoren in staat stelt af te wijken van bepaalde wet- en regelgeving, en hen meer vertrouwen en initiatiefmogelijkheden, zoals Anders Geregeld (ondernemers), Horizontaal Toezicht (Sociaal Domein en zorg), en Regelluwe scholen. De resultaten uit deze pilots stemmen positief over de uitwerking van het toekennen van vertrouwen in de professional. Investeren in vertrouwen leidt aan het einde van de rit vaak tot een betere uitkomst. Hierbij mag het principe '*high trust, low tolerance*' worden gehanteerd: gun het vertrouwen, maar evalueer grondig op de momenten dat het wordt misbruikt. Verantwoording kan helpen om die gevallen eruit te filteren waar het mis gaat. Voor een praktische uitwerking hiervan kan gedacht worden aan het onderscheid tussen 'rood', 'blauw', en 'groen' verantwoorden (Vos, 2017), waarbij rood geldt als onmisbare verantwoordingsinformatie, blauw als 'comply or explain', en groen als 'niet verplicht'.

Hoe verantwoorden?

8. Uniformering is een basisvoorwaarde, maar er is niet één uniforme gebruikersgroep

Het is zaak om de digitale infrastructuur en informatie-architectuur zo veel mogelijk te standaardiseren, opdat informatiesystemen goed werken en goed op elkaar aansluiten. Een centraal regie-orgaan dat bij machte is om dit op te leggen en af te dwingen zou voor dit aspect veel kunnen helpen, zoals de bezigheden van de *Government Digital Service* in Groot-Brittannië laten zien.

Hierbij is het cruciaal om een systeem te ontwerpen waar de back-end op orde en interoperabel is, zodat dit de basis biedt om aan de front-endkant te kunnen differentiëren. Dit kan door middel van wat wij Verantwoording op Maat hebben genoemd, of doelgroepgericht rapporteren. Dit kan in de eerste plaats door gebruik te maken van generieke gebruikerscategorieën, in lijn met de onderscheiden informatiegebruikers in onze Verantwoordingskaart van de rijksoverheid. Een andere optie is om dit te doen door een functionaliteit in te bouwen die, afhankelijk van interesse of socio-economische kenmerken, tot een gepersonaliseerd verantwoordingsdocument kan leiden dat aansluit op de terreinen die de gebruiker interesseren.

Het aanbieden van een systeem waarin Verantwoording op Maat operatief is, leidt ertoe dat de informatievoorziening zich niet hoeft te beperken tot de *power user* die goed uit de voeten kan met het verslaggevingsstelsel dat door de Nederlandse overheid wordt gehanteerd. Door het toegankelijk ontsluiten van verantwoordingsinformatie wordt de doelgroep van die informatie ook verbreed.

Bij het specificeren van de doelgroepen van verantwoording kan daarnaast aansluiting gezocht worden bij de eerdergenoemde Verantwoordingskaart, omdat hier verschillende ‘archetypen’ worden genoemd voor wie verantwoordingsinformatie wordt opgesteld: de overheid zelf, de volksvertegenwoordiging, en de burger. Daarnaast kan het onderscheid tussen de *light user* (scannende lezer), *medium user* (geïnteresseerde leek), en *heavy user* (professional) gebruikt worden als leidraad om vorm te geven aan de manier waarop de relevante informatie wordt gepresenteerd. Voordat het zo ver is, loont het de moeite om de Verantwoordingskaart van Nederland nog verder uit te werken.

9. Experimenteer niet alleen met vormen in de praktijk, maar deel ook de resultaten

De voorbeelden in memo 3 laten zien dat er niet alleen over de grens, maar ook in ons land volop wordt geïnnoveerd met vormen en aanbidding van (verantwoordings)informatie. De voorbeelden zijn talrijk: zo zijn er plannen vanuit de Open State Foundation om in de loop van 2018 een project te starten gezamenlijk met de Tweede Kamer, waarin door middel van *machine learning* verbanden gelegd worden tussen de rijksbegroting en informatie uit het parlement (Kunzler, 2017). Ook wordt er veel gedaan op het gebied van het aanbieden van open data: de Algemene Rekenkamer had in 2014 hiermee de primeur door zijn volledige ‘grootboek’ als open data aan te bieden.

Op lokaal niveau is het prijswinnende *WaarOverheid* noemenswaardig. Deze applicatie plaatst raadsinformatie op basis van algoritmes automatisch op een kaart. Op die manier kunnen inwoners direct zien wanneer hun buurt in de raad genoemd wordt, en eventueel daarover meepraten (KING, 2017b). Er zijn veel van dergelijke initiatieven die op zoek gaan naar innovatieve toepassingen van ICT, en die helpen om betekenis te geven aan (te) grote hoeveelheden informatie. Niet alleen de technische kant van verantwoordingsinformatie is relevant, ook de *presentatie* kan een cruciale rol spelen bij het vormgeven van verantwoording. Een goede *infographic* wordt bijvoorbeeld sneller opgepikt dan een moeilijk verteerbare tabel; het voorbeeld van *Scholenopdekaart* illustreert dit.

Cruciaal is om ook buiten de eigen contreien contact te leggen en te onderhouden, opdat de innovaties-in-ontwikkeling ook rijksbreed gedeeld en bekend zijn. Op die manier wordt ook de ‘verkokering’ en de ‘filter’ van de verschillende organisatieculturen minder dominant. De bredere strategie van het programma ‘Naar een Digitale Begroting’ vormt hierin een goede stap.

10. Open data ontsluiten is goed, maar denk ook aan het investeren in de kwaliteit ervan

Open data heeft een grote vlucht genomen in de publieke sector sinds 2010, en de trend om steeds meer gegevens rechtstreeks te ontsluiten leeft voort – ook doordat de eerdergenoemde verwachtingen van de burger van transparantie hoog zijn. Dit laat zien dat het belang van ontsluiten van data groot is, maar het biedt ook des te meer reden om het ontsluitingsproces hiervan kritisch te blijven volgen.

Zo is de rationale achter open data binnen de overheid vaak om eerst met het ontsluiten van de gegevens die er liggen te beginnen, en daarna pas te kijken naar waar het niet klopt, of die controle zelfs geheel aan de gebruiker van de informatie te laten. Het is maar de vraag of dit een juiste veronderstelling is. In de eerste memo wordt de *armchair auditor* genoemd, en het feit dat die vooralsnog op zich laat wachten. Als open data onvoldoende gebruikt worden, dan kan hier dus ook geen kwaliteitsimpuls uit voortkomen.

Ook kunnen ‘foute’ gegevens leiden tot verkeerde interpretaties. Wat als de gebruiker juist uitgaat van de fouten, en aan de hand daarvan verkeerde analyses maakt, of verkeerde conclusies trekt? De tijd en energie die vervolgens gaat zitten in het ontkrachten hiervan gaat weer ten koste van cruciale functies die verantwoording zou moeten uitdragen, zoals legitimiteit en betrouwbaarheid. Het is zeker zo dat publieke verantwoording er *juist* is om fouten bespreekbaar te maken, maar er moet niet meer tijd gaan zitten in het bespreken van de vorm dan in het bespreken van de inhoud.

Het is echter ook niet reëel om te blijven schaven aan data totdat die volledig ‘foutvrij’ kan worden verklaard, zowel met het oog op de doorlooptijd als de investering die een dergelijke (interne of externe) kwaliteitscontrole zou vergen. Niettemin is het goed om de gedachten te laten gaan over de kwaliteit van de open data, voordat over wordt gegaan op ontsluiting.

Introductie

Voordat we in de drie memo's nader in zullen gaan op de drie deelonderwerpen (*Voor wie, waarover en hoe*), is het belangrijk om een aantal basisdefinities nader toe te lichten. Het gesprek over publieke verantwoording is vaak en veel gevoerd, maar voor ieder gesprek dat erover gevoerd wordt komt er een extra spraakverwarring bij. Daarom is het goed om aan het begin van deze rapportage dit probleem te ondervangen, door hier wat meer aandacht aan te besteden en terug te gaan naar een aantal misschien basale, maar niet onnodige vragen: wat is verantwoording, hoe verhoudt verantwoording zich tot de begroting, wat is innovatie, en wat zijn de functies van verantwoording?

Wat is verantwoording?

Hoewel verantwoording een onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van het democratische proces in veel landen, bestaat er nog veel begripsverwarring rondom het gebruik van deze term, voornamelijk in het gebruik van de Engelstalige term *accountability* (Thomas, 1998; Mulgan, 2003); verwarring die soms zelfs vergelijkend onderzoek tussen landen en actoren drastisch bemoeilijkt, door het in omloop zijn van verschillende definities (Olson *et al.*, 1998). In de breedste zin van het woord verwijst de term *accountability* simpelweg naar het geven (en vragen) van een motivering voor bepaald gedrag (Roberts en Scapens, 1985). Thomas (1998) stelt dat er tenminste vier componenten kunnen worden onderscheiden in een verantwoordingsrelatie:

1. De toewijzing van verantwoordelijkheden (*responsibilities*), idealiter gebaseerd op gemeenschappelijke doelen.
2. De verplichting om te antwoorden, om *décharge* voor die verantwoordelijkheden te kunnen verlenen.
3. Toezicht op prestaties, om nakoming met de doelstelling te borgen.
4. Mogelijke sancties voor slechte prestaties, samen met beloningen voor succesvolle prestaties.

Anderen, zoals Bovens (2005) definieerden *accountability* als een sociale relatie waarin een actor de verplichting voelt om diens gedrag te rechtvaardigen voor een andere partij. Die verplichting kan zowel formeel als informeel zijn: de actor voelt die verplichting in de context van een bepaalde sociale relatie. Ook kan het gedrag betrekking hebben op de activiteiten waar een actor rechtstreeks verantwoordelijkheid voor *draagt*, maar evengoed andere activiteiten. Anderzijds kan de geadresseerde van de verantwoording (ook wel de *accountee* genoemd) een partij zijn die bepaalde verantwoordelijkheden heeft *toegekend* aan de actor, maar evengoed een andere groep.

Ook verdient het onderscheid tussen de begrippen *accountability* en *responsibility* aandacht (Burke, 1986; Llewellyn, 1998). Llewellyn (1998) stelt dat mensen en organisaties alleen dan ter verantwoording kunnen worden geroepen, wanneer de *responsibility* eerst belegd is. Dit overlapt met de definitie van Gray en Jenkins (1993), die *accountability* definiëren als '*an obligation to present an account of and answer for the execution of responsibilities to those who entrusted those responsibilities*'. Het onderscheid tussen *accountability* en *responsibility* is cruciaal, zoals we met name in de bespreking van de dimensies van verantwoordelijkheden terug zullen zien.

Zo veel definities van verantwoording, zo veel vormen waarin verantwoording kan plaatsvinden. Van Rijn en Van Twist (2009) gaan uit van een ‘boven-’ en een ‘onderstroom’ (zie tabel 1). De bovenstroom is veel meer gericht op de klassieke beleidscyclus, de onderstroom is specifiek en gericht op bepaalde (beleids-)aspecten.

Tabel 1. De boven- en onderstroom van publieke verantwoording (Van Rijn en Van Twist, 2009)²

Bovenstroom	Onderstroom
Breed	Diep
Generiek	Specifiek
Fundamenteel	Pragmatisch
Omvattend	Selectief
Cyclisch	Acyclisch
Financieel-economisch	Beleidsmatig
Retrospectief	Prospectief
Gericht op informatiefase	Gericht op debatfase
Afrekenen	Leren
Verticaal	Horizontaal
Gestructureerd	Maatwerk
Vormvast	Vormvrij
Extern	Intern
Schriftelijk	Mondeling
Controle en toezicht	Feiten, bewijzen en overtuigingen
Regels	Praktijkervaring
Permanent	Tijdelijk

Deze tabel laat zien dat publieke verantwoording verder gaat dan alleen de hiërarchische principaal-agentketen.

Ook in het Rijk zijn er meerdere kanalen waarlangs verantwoording kan worden verspreid. Zo kent het ‘binnenwerk’ van de rijksoverheid vier centrale verspreidingskanalen voor verantwoording:

1. Langs de weg van de *begrotings- en verantwoordingscyclus*: in de rijksbegroting en jaarverslaggeving van de ministeries, in de overkoepelende documenten, en in de verantwoording door de Algemene Rekenkamer, waarin overheidsinformatie wordt vertaald naar een leesbaar eindproduct;
2. Via *periodiek evaluatieonderzoek*: intern onderzoek naar gevoerd beleid onder meer door middel van beleidsdoorlichtingen, aangegaan door de minister;
3. Door *levering op aanvraag*: via Wob-verzoeken kunnen burgers en andere belanghebbenden gerichte informatieaanvragen doen aan de overheid; en
4. Door *open data*, door het actief digitaal openbaar maken en ontsluiten van datasets, die vrij kunnen worden gebruikt en geanalyseerd.

Deze verantwoordingspraktijk binnen de rijksoverheid is voornamelijk historisch gegroeid, met de open data als meest recente toevoeging. Ook maakt dit duidelijk dat de verantwoording meerdere kanten kent, en vaak breder is dan alleen de begrotings- en

² De *delivery*-systematiek maakt een belangrijk deel uit van deze beschrijving. Deze systematiek, afkomstig van de Britse centrale overheid, is onder Balkenende IV groot geworden en toegepast, maar is in de praktijk snel naar de achtergrond verdwenen.

verantwoordingscyclus. 'Elke dag is Verantwoordingsdag', zo wordt ook wel gezegd: beleid wordt continu gemaakt, het is daarom ook tegennatuurlijk om hier een al te rigide mentaliteit op te projecteren. Hier zullen we op terugkomen in de bespreking van de verticale, hiërarchische verantwoordingsstructuur en het groeiende belang van horizontale verantwoording.

Wat houdt innovatie in de publieke sector in?

Innovatie is een breed begrip dat veel wordt gebruikt. Vaak blijft hierbij een adequate definitie van wat hieronder wordt verstaan achter. Everett Rogers (1983), een van de eerste wetenschappers die probeerde te komen tot een duiding van innovaties en de verspreiding ervan, definieert een innovatie als een idee, een praktijk, of een object dat door een persoon of een organisatie als nieuw wordt ervaren. Hierbij doet het er weinig toe of het idee ook *objectief* nieuw wordt gevonden, oftewel of het idee pas sinds kort in omloop is. De *gepercipieerde* nieuwigheid van het idee is dus van doorslaggevend belang om vast te stellen of iets tot een innovatie kan uitgroeien. Daarnaast vermeldt Rogers dat lang niet alle innovaties wenselijk zijn, bijvoorbeeld met het oog op uitvoerbaarheid en doelmatigheid (*Ibid.*). Ook hoeft een innovatie die voor de ene partij branche veel goeds heeft betekend, niet noodzakelijkerwijs geadapteerd te worden door een volgende partij.

Succesvolle innovaties kennen vijf karakteristieken: (1) *relatief voordeel* ten opzichte van voorgaande ideeën, (2) *compatibiliteit*, of de innovatie aansluit bij bestaande waarden en ervaringen, (3) *complexiteit*, de mate waarin een innovatie makkelijk of moeilijk te bevatten is, (4) *testbaarheid*, de mate waarin gemakkelijk experimenten en pilot geïnstigeerd kunnen worden om te kijken of de innovatie effect kan sorteren, en (5) *waarneembaarheid*, de mate waarin de resultaten van innovatie kunnen worden opgemerkt door andere partijen, waardoor discussie over het idee (en het al dan niet adapteren ervan) wordt gestimuleerd.

Rogers (1983) onderscheidt vijf fasen waarin innovaties zich kunnen verspreiden, waarbij bepaalde groepen met specifiek gedrag kunnen worden benoemd:

1. Innovators: ondernemend,
2. *early adopters*: respect,
3. vroege meerderheid: weloverwogen,
4. late meerderheid – sceptisch,
5. achterblijvers – traditioneel.

In de publieke sector worden innovaties meestal geïntroduceerd via de beleidscyclus: een politiek mandaat roept op tot het oprichten, het uitbreiden, of het opheffen van bepaalde publieke diensten. Op basis van dit mandaat heeft de uitvoerende macht op dat moment de plicht om de gevraagde wijziging in daden om te zetten (Mergel en De-Souza, 2013). Het gebeurt vaak dat overheidsinstanties dezelfde beoogde innovaties niet in dezelfde mate doorvoeren. Dit heeft te maken met verschillen in organisatiecultuur (zie bijv. Christensen *et al.*, 2007; Verhoest, 2010): wanneer een organisatie genoeg geïstitutionaliseerd is, dan fungeert de achterliggende bedrijfscultuur als 'filter', die zowel in positieve als negatieve zin de ontvankelijkheid voor nieuwe hervormingsini-

tatieven en ideeën kan bepalen. Bij externe druk, bijvoorbeeld wanneer administratieve hervormingen doorgevoerd moeten worden die zich niet verhouden met de bestaande organisatiecultuur, kunnen individuen en organisaties ervoor kiezen om hervormingen tegen te werken. Ook kan ervoor worden gekozen om de hervormingen symbolisch door te voeren, maar in de praktijk vast te houden aan de oude mores.

Daarnaast wordt – zowel in beleidsstukken als in de wetenschappelijke praktijk – soms het beeld geschetst dat de private sector er ‘beter’ in slaagt om te innoveren dan de publieke sector, en dat publieke organisaties er daarom goed aan doen om *best practices* uit het bedrijfsleven over te nemen in hun organisatievormen en managementprocessen (zie bijv. Hartley, Sørensen, en Torfing, 2013; De Vries, Bekkers, en Tummers, 2016). In sommige disciplines is dit eenvoudiger dan in andere: innovaties op het gebied van techniek en vormgeving zijn gemakkelijker te vertalen naar de publieke sector dan bijvoorbeeld innovaties op het vlak van dienstverlening of organisatiestructuur (Hartley, 2015). Wat verder opvalt is dat veel literatuur is toegespitst op de initiële fase van innovaties: het moment waarop de innovaties worden geïnitieerd. Onder meer Politt (2011) en De Vries, Bekkers, en Tummers (2016) benoemen dit als een groot manco: hoeveel van de innovatieve initiatieven overstijgen die pilotfase, en bewerkstelligen een blijvende verandering in een publieke organisatie?

Hoe verhoudt de verantwoording zich tot de begroting?

Rijksverantwoording kan zonder rijksbegroting bestaan. Daarom verdient het de aandacht om in deze introductie een paar woorden te wijden aan de rijksbegroting en diens functies.

Kortgezegd is de rijksbegroting de vertaling van beleid in geld. De overheid heeft doeleinden (het beleid), die (deels) geld kosten. De begroting moet in ieder geval aan de volgende voorwaarden voldoen (Monnickendam, 2012):

1. *De begroting moet openbaar zijn:* de stukken worden openbaar als ze op Prinsjesdag naar de Tweede en Eerste Kamer gaan. De burger weet dan waar het belastinggeld aan besteed zal worden.
2. *De begroting moet universeel zijn:* alle begrotingen gaan in zijn geheel en op het zelfde moment naar het parlement. Hierdoor kan het parlement alles goed tegen elkaar afwegen.
3. *Het parlement moet de begroting vooraf hebben goedgekeurd:* de Tweede en Eerste Kamer moeten de begroting eerst per artikel goedkeuren; daarna kan er pas geld worden uitgegeven.
4. *De begroting beslaat een bepaalde periode:* elk jaar dient de regering een nieuwe begroting in voor een heel kalenderjaar. In Engeland doen ze dat voor twee jaar. In de Verenigde Staten loopt het begrotingsjaar van oktober tot oktober.
5. *De begroting heeft een heldere en doelmatige indeling:* per begrotingsartikel is er een duidelijk verband tussen de doelstelling van het beleid (wat wil je ermee bereiken) en de in te zetten instrumenten (wetgeving en/of geld).

Daarnaast worden er vaak vijf functies van het budgetrecht van de Staten-Generaal onderscheiden (Warmelink, 1993; Monnickendam, 2012): de informatie- en autorisatie-

functie, de verantwoordingsfunctie, de allocatiefunctie, de macro-economische functie, en de beheertechnische functie.

In de eerste plaats is de begroting er om het parlement goed te informeren over het beleid en wat dat beleid kost: de *informatiefunctie*. Pas dan kan het parlement de begroting goedkeuren: de *autorisatiefunctie*. Deze functies omvatten samen het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging. Op de derde woensdag in mei legt het kabinet verantwoording af aan het parlement of alle voornemens zijn gehaald en of er niet te veel geld is uitgegeven: de *verantwoordingsfunctie*. Bij de voorbereiding en tijdens de uitvoering van de begroting maakt het kabinet keuzes over de bestemming van het geld: de *allocatiefunctie*. De *macro-economische functie* omvat de invloed die de begroting heeft op de economische variabelen en het financieringstekort, werkgelegenheid en koopkracht. Tot slot houdt de *beheertechnische functie* in dat wanneer de begroting is vastgesteld een minister beleidsdoelen probeert te halen met het geld dat hiervoor is gekregen. De begroting is een wet, wat tevens inhoudt dat de minister zich aan de wet dient te houden, of dit door een suppletoire begroting opnieuw moet laten goedkeuren.

Funcities en disfuncities van publieke verantwoording

Verantwoording is dus een breed begrip, waar veel onder schuil kan gaan. Daarom is het zaak om extra aandacht te besteden aan hoe het begrip specifiek in de publieke sector is vormgegeven. Publieke verantwoording kent verschillende doeleinden. Op het niveau van verantwoording door nationale overheden worden van oudsher vier hoofdfuncties onderscheiden (Bovens, 2007):

1. Democratische controle,
2. Bestuurlijke integriteit,
3. Bevordering van lerend vermogen binnen de overheid, en
4. Verbetering en vergroting van de legitimiteit van het openbaar bestuur.³

Democratische controle is een fundamentele functie van overheidsverantwoording. Verantwoording is een noodzakelijke voorwaarde voor het democratische proces, omdat het kiezers en politiek verantwoordelijken de nodige input verleent om eerlijkheid en doeltreffendheid van het bestuur te kunnen beoordelen. Bestuurlijke integriteit is een tweede te onderscheiden functie. Het publieke karakter van verantwoording biedt bescherming tegen corruptie, machtsmisbruik, en andere vormen van ongepast gedrag. De veronderstelling is dat een gezonde verantwoordingsstructuur bestuurders ervan weerhoudt om misbruik te maken van de hen verleende machtsinstrumenten, en dat verantwoording journalisten, belangengroepen, parlementsleden, toezichthouders, en aanverwante partijen de nodige informatie biedt om misbruik aan te kaarten. Lerend vermogen is een derde functie. Verantwoording draait immers niet alleen om controle, maar ook om *preventie*. Verbetering en vergroting van de legitimiteit van het openbaar bestuur vormt tot slot de som van de eerste drie functies van verantwoording. Regerin-

³ Voor deze rapportage kiezen wij voor dit kader, maar er bestaan verschillende interpretaties voor het inkaderen van de functies van (vormen van) publieke verantwoording, zoals bijvoorbeeld de doeleinden voor prestatie-informatie van De Lancer Julnes (2008 in: De Jong, 2015). Daarnaast kan betoogd worden dat de verschillende functies voor een groot gedeelte uit elkaar voortkomen en niet geïsoleerd van elkaar gezien kunnen worden.

gen zien zich geconfronteerd met een publiek dat steeds kritischer kijkt naar het presteren van de overheid (Aucoin en Heintzman, 2000).

De uitoefening van publieke autoriteit is derhalve niet vanzelfsprekend. Verantwoording in deze context, in de zin van transparantie, responsiviteit, en aansprakelijkheid, is bedoeld om het vertrouwen van de publieke opinie in de overheid te bestendigen. Pollitt en Bouckaert (2011) beschrijven hoe in de loop van de jaren '90 in de publieke sector de aandacht van governancevraagstukken verschoof naar begrippen als 'vertrouwen' en 'transparantie'. Dit leidde vanaf omstreeks 2000 bovendien tot een toenemend belang van niet alleen het *informer*en van burgers, maar ook tot het *betrekken* van burgers in de beleidsvorming (zie bijvoorbeeld Nabatchi en Leighninger, 2015).

Als aanvulling op de bovengenoemde vier functies onderscheiden wij een vijfde functie van verantwoording: komen tot doelmatige besluitvorming. Doelmatigheid wordt bij de functies hierboven niet (expliciet) benoemd, maar is belangrijk om het hele spectrum te dekken: zeker onder invloed van *NPM* is doelmatigheid te beschouwen als een functie van verantwoording die op zichzelf kan (en moet) staan. Daarnaast moet opgemerkt worden dat deze vier door Bovens onderscheiden functies niet zo afgebakend zijn als ze doen vermoeden: zo kan democratische controle ook geïnterpreteerd worden als een functie om integriteit en lerend vermogen te bevorderen.

In onze beschrijving spelen de hoofdfuncties van verantwoording een belangrijke rol. Hierbij moet worden aangetekend dat tegenover die functies ook een aantal *disfuncties* kunnen worden geplaatst, oftewel de schaduwkanten die iedere functie van verantwoording met zich mee kan brengen, wanneer één functie de overhand dreigt te nemen (zie tabel 2).

Tabel 2. Functies en disfuncties van publieke verantwoording (Bovens, 2007)

Democratische controle	⇔	Regel-obsessie
Integriteit	⇔	Proceduralisme
Verbetering	⇔	Rigiditeit
Legitimiteit	⇔	Schandaalpolitiek

De tabel vestigt de aandacht op het feit dat iedere onderscheiden hoofdfunctie ook zijn schaduwzijde kan hebben. Een surplus aan democratische controle kan verlamvend werken, in die zin dat een te sterke focus op naleving, rechtmatigheid en compliance leidt tot bureaucratie, waarbij aspecten als effectiviteit in het geding komen. Daarnaast kan teveel nadruk op integriteit leiden tot een vorm van proceduralisme en een uitbreiding van de 'controletoeren' (Minister van Financiën, 2005), die onvermijdelijk een wissel zal trekken op doelmatigheid en effectiviteit. Ook een sterke nadruk op verbetering van de besluitvorming kan leiden tot rigide besluiten. In deze context haalde onlangs nog de Algemene Rekenkamer (2016b) aan dat te veel focus op wat er mis kan gaan, bijvoorbeeld bij grote veranderprojecten, het innoverend vermogen van de overheid ondermijnt.

Als belangrijk slotpunt benadrukt Bovens (2007) dat legitimiteit door middel van transparantie niet per definitie leidt tot het beoogde effect. *Sunlight is the best disinfectant*, zo luidt het vaak aangehaalde Engelse spreekwoord. Transparantie kan echter ook leiden

tot schandaalpolitiek, wat op zijn beurt leidt tot een verzwakking van legitimiteit: de kans bestaat dat burgers en media zich *juist* gaan richten op de procedures die niet exact gevolgd zijn, en doelstellingen die niet (volledig) behaald zijn. Het gevolg is dus enerzijds legitimiteitsverlies voor de overheid, en anderzijds ook dat de publieke sector zich, in de wetenschap dat er door de oppositie aan *cherrypicking* wordt gedaan, bij voorbaat al defensief positioneert. Het *chilling effect* (Schauer, 1978) van transparantie dat onder ambtenaren op kan treden – bewuste of onbewuste zelfcensuur in de dagelijkse praktijk, met het oog op eventuele derden die er misbruik van kunnen maken – kan in deze context niet onderschat worden.

Ook Van Twist *et al.* (2017) maakten onlangs inzichtelijk dat verantwoording een ingewikkeld dossier is. Hierbij conceptualiseerden ze tevens een interessante en noemenswaardige paradox, waarin aan de ene kant ('school') van het spectrum wordt gesteld dat er een verantwoordingstekort bestaat, en aan de andere kant juist een overdaad aan verantwoording. Tabel 3 schematiseert die waargenomen paradoxale disfuncties van verantwoording.

Tabel 3. Tekort versus overdaad aan toezicht en controle (Van Twist *et al.*, 2017)

	'Tekortschool'	'Overdaadschool'
Zorguitingen, bijv. in de media	Er is sprake van verantwoordingstekorten	Er is sprake van verantwoordingsoverlast
Bronnen ter bevestiging van het eigen gelijk	Affaires, misstanden, schandalen, 'out of control'-organisaties	Administratieve lasten, belaagde professionals, beklemmende bureaucratie, 'paarse krokodillen'
Achterliggende waarnemingen en verklaringen	Toenemende complexiteit en fragmentatie beleidsbepaling, normering, sturing, toezicht en uitvoering in de 'age of governance'	Toenemende omvang van de 'controletoeren' (Minister van Financiën, 2005), met beslag op tijd, aandacht, keuzen en middelen in een tijd van 'audit explosion'
Onderliggende overwegingen	Verantwoording en controle dienen ongewenst gedrag van 'gedelegeerde uitvoerenden' te beperken	Verantwoording en controle dienen lerend en effectief gedrag van 'professionele uitvoerenden' te stimuleren

De hoofdfuncties van verantwoording kunnen dus niet alleen elkaar, maar op een bepaalde manier ook zichzelf in de weg zitten. Dit is een leidmotief dat we vaker zullen terugzien in de drie memo's.

1. Verantwoording Voor Wie?

In deze eerste memo wordt de aandacht gevestigd op de vraag voor wie verantwoording is opgesteld. Na een historische plaatsing, waarin we de belangrijkste ontwikkelingen in het openbaar bestuur bespreken, gaan we langs de weg van de literatuur uit diverse disciplines na hoe in de loop der jaren vorm is gegeven aan publieke verantwoording. Tot slot bieden we aan de hand van deze literatuurbeschrijving een conceptueel model, de Verantwoordingskaart van de rijksoverheid, waarin we een aantal verschillende historische lijnen bij elkaar brengen, opdat het gesprek over de vraag voor wie beter en gestructureerder gevoerd kan worden.

Historische plaatsing: de ontwikkelingen van het openbaar bestuur

Voordat we overgaan tot beantwoording van de vraag voor wie verantwoording wordt opgesteld, is het belangrijk om ons onderzoek in historisch perspectief te plaatsen. Publieke verantwoording en de verschillende wetenschappelijke tradities moeten namelijk gezien worden tegen de achtergrond van een aantal denkstromingen in de publieke sector. Daarom beginnen we met een korte bespreking van de drie belangrijkste managementdoctrines die hierin kunnen worden onderscheiden: *Traditional Public Management*, *New Public Management*, en *Post-New Public Management*. Het is van belang om deze historische lijn expliciet in herinnering te roepen, omdat het gaat om veranderingen in de aansturing van de algehele publieke sector. Die aansturing heeft rechtstreekse gevolgen voor de wijze waarop de verantwoording tot stand komt, en zijn derhalve in deze context des te belangrijker om bij stil te staan.

Voor *Traditional Public Management* (TPM) was de *legitimiteit* van overheidsuitgaven van primair belang. Daarom werd het belangrijk geacht dat het budget, het bedrag dat aan een bepaald programma of organisatorische eenheid zou worden besteed, niet overschreden werd, aangezien dat de politiek goedgekeurde hoeveelheid was om uit te geven. TPM werd tegen het einde van de negentiende eeuw in veel landen gebruikt, en bereikte zijn hoogtepunt in West-Europese landen in de periode na de Tweede Wereldoorlog (Osborne, 2006). Toen kwam de *post-welvaartsstaat* op, waarbij van de staat werd verwacht dat die aan alle maatschappelijke en economische behoeften van de burgers tegemoet zou komen, en hierdoor overheidsuitgaven tevens ieder jaar hoger uitvielen (*Ibid.*).

New Public Management

Deze periode van vooruitgang kwam tot stilstand met de oliecrisis van 1975. De verkiezing van Margaret Thatcher in 1979 in het Verenigd Koninkrijk, en in mindere mate de verkiezing van Ronald Reagan in 1980 in de Verenigde Staten, wordt over het algemeen beschouwd als het vertrekpunt van de opmars van het New Public Management (NPM). Dit is de stroming waarin een aantal radicale breuken met TPM zaten. NPM als term is opgeworpen als containerbegrip dat nodig leek voor een overkoepelende – maar zeker niet universele – bestuursstijl in de publieke sector. De basis ervan lag in het omkeren van de twee grondbeginselen uit het TPM-tijdperk: het verminderen of verwijderen van de verschillen tussen de publieke en private sector, en het verleggen van de nadruk op *proces*verantwoording naar *resultaat*verantwoording (Hood, 1995).

Tabel 4. Verschillen tussen *Traditional Public Management* en *New Public Management* (Hood, 1995, in: Groot en Van Helden, 2017:29)

Kenmerken	Traditioneel Public Management	New Public Management
<i>Marktconforme werkmethoden</i>		
1 Budgetteringsoriëntatie	Stabiele budgetten	Budgetten gericht op besparing en efficiëntieverbetering
2 Relaties tussen leiding en uitvoering	Openeinde-afspraken	Afspraken op basis van contracten
3 Relaties tussen organisatie-onderdelen	Gespecialiseerde monopolies	Competitieve verhoudingen
4 Managementstijl	Accentuering van 'overheidsethiek'	Overname van stijlen en gebruiken uit de particuliere sector
<i>Besturen van prestaties</i>		
5 De organisatiestructuur	Gecentraliseerd, inclusief uniforme control-instrumenten	Gedivisioniseerd, met eenheden georganiseerd op basis van producten
6 Managementprofiel	Groot gewicht aan politieke bekwaaamheden en kennis van regels en procedures	Groot belang van zichtbaar 'hands-on management'
7 Prestatieoriëntatie	Het gebruik van kwalitatieve en impliciete standaarden	Het hanteren van duidelijk gedefinieerde taakstellingen
8 Control-oriëntatie	Beheersing door middel van regels en procedures	Beheersing op basis van producten en resultaten

In de literatuur worden verschillende elementen naar voren geschoven die het belangrijkst zouden zijn binnen *NPM*. Het kader dat Hood (1995) schetst vormt de basis van veel literatuur die *NPM* beschrijft, en het vat een aantal belangrijke kenmerken van de stroming samen (zie tabel 4). Er zijn echter een aantal verschillen tussen de auteurs in de aspecten die ze onderstrepen. Zo onderscheidt Pollitt (1993) twee hervormingsfasen in de publieke sector. In de eerste fase was het *managerialism* het belangrijkste hervormingselement, met name in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten: sinds het midden van de jaren '80 wordt een generiek managementmodel toegepast op zowel de publieke als de private sector. Dit model beperkte de verschillen tussen het bedrijfsleven en publieke dienstverlening tot een minimum. Pollitt stelt dat dit model eind jaren '80 een verandering doormaakte. Vanaf dat moment kreeg het concept 'kwaliteit' meer aandacht. Deze tweede hervormingsgolf omvatte vier hoofdelementen:

1. Een veel sterkere en omvangrijkere toepassing van marktmechanismen bij die delen van de publieke sector die niet rechtstreeks overdraagbaar waren aan de markt (quasi-markt).
2. Intensivering van organisatorische en ruimtelijke decentralisatie van management en productie van diensten.
3. Constant de nadruk leggen op de noodzaak om 'kwaliteit' van dienstverlening te verbeteren.

4. Evenzo constant benadrukken dat de wensen van de individuele gebruiker van de diensten (de 'klant') veel aandacht verdienen.

Pollitt stelt dat deze verzameling ideeën bekendheid verkreeg onder de noemer van *NPM* in de academische literatuur. Hierbij valt direct op dat de 'klant' en het kwaliteitsaspect in het raamwerk van Pollitt (1993) veel meer naar voren komt dan bij Hood (1991 en 1995) het geval is. Bij Hood ligt de nadruk veeleer op 'output and results'. Bovendien benoemt Pollitt de bezuinigingselementen niet als een *NPM*-kenmerk, terwijl Hood dit juist als een kernbegrip van deze stroming typeert.

De vraag kan gesteld worden waarom *NPM*-ontwikkelingen internationaal zo populair zijn geweest, ondanks het feit dat ze vaak in het geheel niet binnen de lokale context passen. De versplinterde aard van *NPM*, een stroming die in wezen slechts een losse verzameling hervormingsideeën omvat, heeft er tevens voor gezorgd dat men in de publieke sector selectief om kon gaan met welke ideeën lokaal een betere weerklank zouden hebben (Verhoest, 2010). Een bestaande organisatiecultuur laat zich dus maar deels temmen en hervormen.⁴

Na *NPM* de zondvloed?

Aan het einde van de jaren '90 werd het toegenomen pluralisme van de samenleving en de effecten van globalisering door bestuurskundigen beschouwd als een gegeven. In een sterk samenhangende, van elkaar afhankelijke wereld met meerdere besluitvormingsconcentraties werden de relaties tussen de staat, de samenleving en het maatschappelijk middenveld, en de markt steeds complexer en ondoorzichtiger.⁵ Om die reden werd de stroming van het *NPM* niet meer toereikend geacht, en werd meer en meer op zoek gegaan naar terminologie die door het nieuwe managementparadigma werd ingeluid.

Er zijn talloze benamingen bedacht voor de ontwikkelingen die zich in de publieke sector voltrokken vanaf het begin van deze eeuw: *Public Value Management* (Moore, 1995), *New Public Governance* (Osborne, 2006), en *Digital-Era Governance* (Dunleavy et al., 2006) zijn slechts enkele van de vele namen die werden gegeven. *Governance* was een leidmotief in dezen; vanuit het perspectief van verantwoording werd dit vertaald als dat de onderlinge verantwoordingsrelaties meervoudig en verspreid waren over meerdere beleidsniveaus. Om die reden zou die veelheid aan relaties ook tot verschillende soorten *accountability* kunnen leiden, wat bij conflicterende verantwoordingsvereisten tot conflicten zou kunnen leiden (Mulgan, 2003; Behn, 2001; Van Belle en Mayhew, 2016).

Christensen en Lægreid (2007) brachten alle bewegingen samen onder de noemer post-*NPM*. Daarbij wordt ook nog een onderscheid gemaakt tussen de denkstroming die betoogt dat de overgang naar post-*NPM* een paradigmaverschuiving betreft: een

⁴ Nog een bijzonder voorbeeld hiervan wordt gegeven door Ongaro (2009), die liet zien dat de politiek-administratieve systemen van Frankrijk en Zuid-Europese landen zoals Italië, Spanje en Portugal, ondanks sterk uiteenlopende hervormingen van de afgelopen dertig jaar, nog sterk schatplichtig zijn aan de Napoleontische traditie.

⁵ In deze context maakte Saskia Stuiveling (in Visser, 2017) de parallel in de Nederlandse context dat er steeds minder sprake was van een Huis van Thorbecke, maar des te meer van een 'huis van Escher'.

breuk met alles dat uit *NPM* is voortgekomen. Ook is er een stroming die juist van mening is dat de post-*NPM*-ontwikkelingen *cumulatief* zijn: de nieuwe initiatieven die een reactie vormen op de voorgaande managementdoctrine zorgen niet voor een uitsluiting van de eerdere doctrine, maar de verschillende kenmerken van TPM, *NPM*, en post-*NPM* blijven naast elkaar voortbestaan, of vullen elkaar aan in nieuwe, hybride vormen (Pollitt, 2014).

Public Value Management

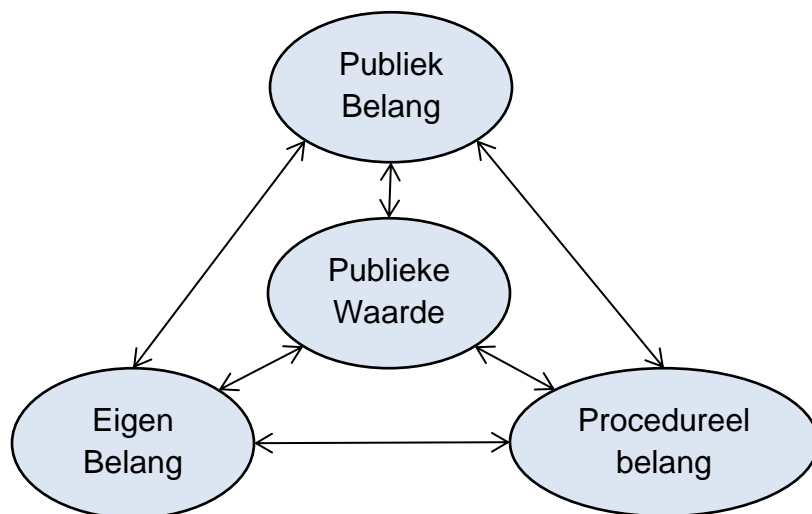
Voor het vervolg concentreren we ons op het *Public Value Management* (PVM), een van de vele vormen die onder post-*NPM* is te scharen. De resultaatgerichtheid van *NPM*, die vaak (indirect) als doel had om de dienstverlening aan de burger te optimaliseren, bleek in de praktijk vaak averechts te werken en juist tot meer complexiteit te leiden dan de situatie voorheen (Dunleavy *et al.*, 2005). Waar de private sector gericht is op het creëren van winst is de publieke sector op zoek naar het creëren van publieke waarde. In wezen probeert deze nieuwe stroming van *public value* de ideeën rondom efficiency en effectiviteit in het verlenen van publieke diensten te koppelen aan noties van democratische legitimiteit en vertrouwen. In de loop van de jaren '90 waren er meer en meer auteurs die benadrukten dat effectief overheidsbeleid alleen tot stand kon komen met het besef dat de overheid niet alleen dienstverlener is, maar ook een actor in een netwerk van burgers en een keur aan andere entiteiten. Het kan gezien worden als een synthese van de traditionelere overheidsdiensten en het publieke belang met aspecten van *NPM*. Onder laatstgenoemde lag de focus op efficiency. Momenteel is de teneur in de publieke sector dat ze zich niet uitsluitend zou moeten richten op de doelstellingen die de burgers van ze willen, maar ze moeten de belastingbetalers ook *value for money* kunnen bieden, zodat ook ervoor kunnen zorgen dat economisch verantwoord en efficiënt met belastinggeld wordt omgegaan (Budding, 2015).

Vooraf de laatste managementdoctrine verdient onze speciale aandacht, om te kijken op wat voor manier de verschillende invalshoeken in deze doctrine ons kunnen helpen bij een betere begripsvorming en conceptualisering van de achtergrond waartegen publieke verantwoording tot stand komt.

Om te beginnen is het belangrijk om wat langer bij het begrip *publieke waarde* stil te staan. De huidige wetenschappelijke praktijk die de publieke sector bestudeert kenmerkt zich door een grote mate van pluriformiteit op het gebied van publieke waarde, en een eenduidige definitie van dit begrip is non-existent. Mark Moore (1995), de grondlegger van de term *publieke waarde*, betoogt dat bestuurders publieke waarde kunnen creëren als in staat zijn om inhoudelijke oordelen over wat waardevol en effectief zou moeten zijn en een diagnose van de politieke verwachtingen met elkaar met elkaar kunnen integreren (28). Langs die weg zou de burger *value for money* – de synthese van effectiviteit en efficiëntie – kunnen krijgen.

Het idee van *value for money* wordt vaak als een kernonderdeel van publieke waarde beschouwd. Colin Talbot (2011) werkte een aantal van de PVM-uitgangspunten verder uit, in een poging om het ongrijpbare begrip van publieke waarde te vertalen naar een bruikbare tool. Hij biedt aangrijpingspunten die het mogelijk maken om het begrip publieke waarde van substantie te voorzien, en te operationaliseren voor verder gebruik.

Hij onderscheidt drie verschillende typen belangen in de publieke sector, door wiens samenspel er publieke waarde kan bestaan (zie figuur 1).



Figuur 1. Balancerende belangen voor publieke waarde (Talbot, 2011)

Het evenwicht van publiek, procedureel en eigenbelang, dat publieke waarde voort zou moeten brengen, zal waarschijnlijk al naar gelang tijd, context en cultuur veranderen; maar de krachten zijn alle drie in een bepaalde mate aanwezig. En elk prevaleren van het ene belang leidt tot een zekere druk op de andere twee belangen.

Wat voegt de conceptualisering van Talbot toe aan het begrip van publieke waarde? Ten eerste plaatst ze publieke waarde in hetzelfde gebied als de openbare en rationele keuzebenaderingen die het fundament van de *NPM*-beweging vormen. Theorieën over rationele en publieke keuze zijn gebaseerd op aannames over de menselijke natuur, zelfs als hun voorstanders hun theorieën meestal niet op deze manier conceptualiseren. Door een alternatief beeld te geven van de menselijke natuur, die de voornoemde drie belangen omvat, biedt deze aanpak een stevigere basis om publieke waarde in kaart te brengen.

Daarnaast kan er, door de conflicterende belangen te benadrukken die binnen elk evaluatiekader voor publieke waarde bij elkaar moeten worden gebracht, een veel realistischer en levensvatbaarder model worden opgesteld dan wanneer deze worden weggelaten.

De volgende stap die Talbot zet voor het operationaliseren van publieke waarde is het formuleren van een *balanced scorecard* voor de publieke sector, naar het voorbeeld van Kaplan en Norton (1992). Bij hen zit het 'balanced' aspect besloten in het feit dat hun *balanced scorecard* een driedelige balans biedt tussen:

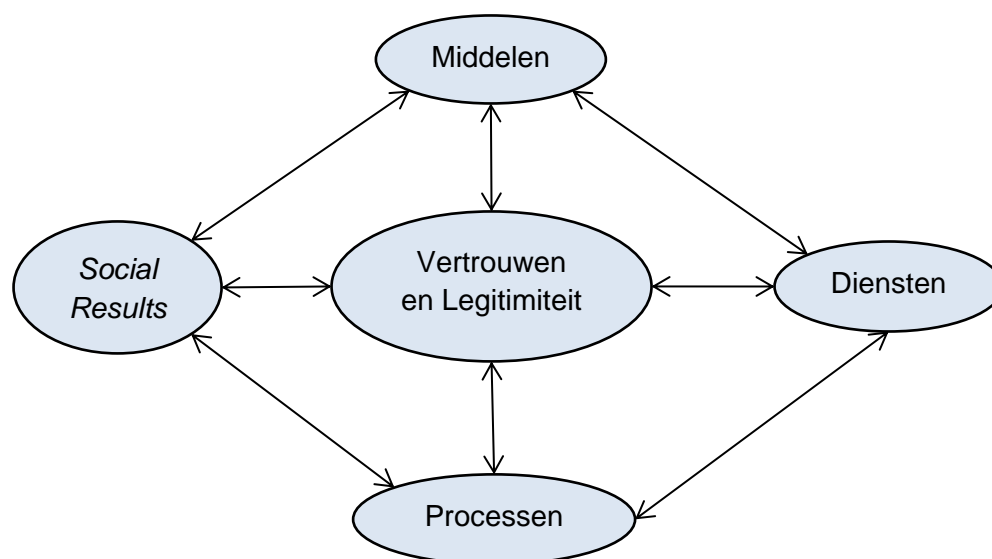
1. Externe maatregelen voor aandeelhouders en klanten en interne maatregelen voor kritieke bedrijfsprocessen, innovatie, leren en groei;
2. Outcome-maatstaven – de resultaten van eerdere inspanningen – en de maatregelen die de toekomstige prestaties bevorderen; en
3. Doelstellingen, eenvoudig te kwantificeren uit de outcome-maatstaven.

Het gebruik van een balanced scorecard helpt om publieke waarde verder concreet te maken. Uitgangspunt bij de benadering van een organisatie met een scorecard is – voornamelijk in de private sector – dat er binnen die scorecard vier richtpunten bestaan: (1) innovatie, (2) financiële en (3) interne processen, en (4) klanten. Dit zijn de richtpunten die gezamenlijk tot waarde leiden. Een scorecard fungeert daarbij niet alleen als middel om tot kwantificatie en metingen te komen, maar met name om de balans en de afwegingen van de vier richtpunten in kaart te kunnen brengen.

Die balans en afwegingen koppelt Talbot aan de benadering van Moores (1995) *strategic triangle*. Diens oorspronkelijke conceptualisering van publieke waarde had drie hoofdbestanddelen:

- Creëren van vertrouwen en legitimiteit;
- Verbetering van operaties en diensten;
- Visualiseren van de *social results*, waarvan wordt verwacht dat bestuurders zich hier op richten bij het creëren van publieke waarde (71-76).

Voor de totstandkoming van zijn balanced scorecard koppelt Talbot deze hoofdbestanddelen – of *foci*, zoals hij ze noemt – aan twee extra dimensies van Kelly en Muers (2002): middelen en processen (zie figuur 2).



Figuur 2. *Balanced scorecard* voor publieke waardecreatie (Talbot, 2011)

Talbot presenteert deze *scorecard* als een interactief en non-lineair sjabloon: elke focus kan versterkende of juist ondermijnende effecten hebben op de andere richtpunten, waarbij bovendien *feedback loops* kunnen optreden: situaties waarin een deel van de output wordt gebruikt voor nieuwe input. De *scorecard* is daarnaast vooral van toepassing in het gebruik bij publieke organisaties die als 'complex adaptive systems' kunnen worden gezien, waarbij het lineair – dus vanuit één bepaald oogpunt – interpreteren van prestaties misleidend is.

In het slothoofdstuk van deze memo zullen we Talbots *scorecard* gebruiken als aanvulling op de typologie zoals geformuleerd door Herremans *et al.* (2003), om de gebruikersbehoeften af te kunnen zetten tegen de verschillende foci die door Talbot worden onderscheiden. Ook zal de *scorecard* terugkeren in het outcomevraagstuk bij de *waarover-vraag*.

Gebruikers van verantwoording

Nadat we in de vorige paragraaf de functies van verantwoording nader hebben bekeken, richten we ons nu op de gebruikers van verantwoording.

We beginnen met een literatuurverkenning op het gebied van de gebruiker. Dit doen we vanuit het oogpunt van vier verschillende wetenschappelijke disciplines: vanuit de bestuurskunde, managementtheorie, accounting, en informatietechnologie. Daarna bespreken we de gebruiker voor het vervolg van deze paragraaf langs drie lijnen: (1) in de context van de historische beweging van *verticale* naar *horizontale* verantwoording, (2) in het licht van internationaal gehanteerde frameworks voor verantwoording als de IPSAS en de EPSAS, en (3) tegen de achtergrond van de ontwikkelingen op het vlak van verslaggeving, en specifiek binnen het Rijk.

Ten overvloede moet worden opgemerkt dat deze beschrijving gezien moet worden als een tussenproduct. De vragen van ons project (*voor wie verantwoorden, waarover verantwoorden, en hoe verantwoorden*) liggen vaak in elkaars verlengde, en zijn niet los van elkaar te zien.

Literatuurverkenning vanuit vier disciplines: bestuurskunde, managementtheorie, accounting, informatietechnologie

Bestuurskunde

De klassieke, paternalistische opvatting van het verantwoordingsproces van de collectieve sector is dat het zodanig moet zijn ingericht dat in de eerste plaats *burgers* de mogelijkheid hebben om volledig geïnformeerd te worden over de eventuele implicaties van beleidsalternatieven (March en Olsen, 1989). Op die manier ontstaat er enerzijds geen informatieasymmetrie, en leidt dit anderzijds (idealiter) tot de keuze voor een Pareto-optimum, waarin alle partijen het beste af zijn en elkaar in evenwicht brengen.

Verder stellen March en Olsen (1989) dat die politieke gelijkheid – de gelijke verdeling van informatie tussen zender en ontvanger – onder druk staat op het moment dat er te veel heterogeniteit van belangen onder burgers bestaat. Organisatorische en geografische verdeeldheid kunnen tot conflicten leiden wanneer tegemoet moet worden gekomen aan verschillende gestelde eisen. Daardoor zullen de beleidsalternatieven voor de ene groep burgers minder gunstig uitpakken dan de andere groep. Politieke gelijkheid staat onder constante druk, doordat belangen onder burgers niet heterogeen zijn. Instabiliteit komt voort uit schommelingen in de mate waarin de samenleving politiek gemobiliseerd wordt, en dat bevolkingsgroepen zich opdelen, of op *laten* delen, in subgroepen die intern wel sterk homogeen zijn. Die opdeling kan nadelige gevolgen hebben voor het verenigen van conflicterende verwachtingen en eisen van subgroepen (*Ibid.*).

Deze klassieke zienswijze kan in het perspectief worden geplaatst van het huidige tijdsgewricht, dat wereldwijd steeds meer wordt gekenmerkt door wat ‘post-truth’-politiek wordt genoemd: politici voelen de noodzaak om beloften voor de korte termijn te doen, waarbij analyses van de haalbaarheid van dergelijke beloften uitblijven (zie bijv. Higgins, 2016).

Accounting

Zoals gezegd komt de vraag voor wie verslaglegging door de overheid wordt opgesteld in de wetenschappelijke literatuur indirect aan bod. Hij wordt niet vaak expliciet als onderwerp opgevoerd. Uitzondering hierop is een artikel van Aad Bac (2009): hij onderscheidt drie primaire gebruikers van publieke verantwoording. In de eerste plaats het dagelijks bestuur, als de gebruiker van de productverantwoording van het ambtelijk management; ten tweede de volksvertegenwoordiging en de interbestuurlijke toezichthouder, als gebruikers van de programmaverantwoording van het dagelijks bestuur; en ten derde het publiek of het electoraat, als gebruiker van het ‘gepopulariseerde publieksverslag’.

Aan deze drie gebruikersgroepen voegt Bac (2009) secundaire partijen toe als het Centraal Bureau voor de Statistiek, als belanghebbende bij invoergegevens voor de nationale boekhouding. Ook noemt hij de departementen als gebruiker, in verband met hun behoefte aan verantwoordingsinformatie met betrekking tot specifieke uitkeringen door in medebewind geroepen ‘lagere’ overheden. Daarnaast worden de gebruikers met minder expliciet gewicht vermeld. Die moeten als medegebruikers hun informatiebehoefte bevredigen met verslaggeving die explicieter voor de onderscheiden primaire gebruikers bedoeld is. Hij noemt als voorbeelden belastingbetalers, afnemers van geprijsde diensten van publieke organisaties, verschaffers van vreemd vermogen, crediteuren, kredietinstellingen, werknemers, en de media.

Daarnaast kan verantwoordingsinformatie ook verschillende functies hebben voor verschillende gebruikers. De term *gebruiker* is in deze context belangrijk om bij stil te staan. Dit veronderstelt een actieve rol voor de ontvangende partij: hij of zij is niet slechts lezer van de informatie, maar gaat daadwerkelijk *aan de slag* met de verantwoordingsinformatie. De manier waarop dat gebruik vorm krijgt zal per gebruiker en per context verschillen: de burger wil beoordelen of hij *value for money* krijgt, terwijl de journalist bijvoorbeeld de bestuurlijke integriteit wil beoordelen.

Informatietechnologie

Op deze plek is de terminologie zoals die in de informatietechnologie en bij productontwerp gebruikt wordt ook relevant om te noemen. Hier wordt gesproken van een *eindgebruiker*: de persoon die aan het einde van de keten gebruik maakt van een bepaald product. De eindgebruiker wordt afgezet tegen gebruikers die het product (bijvoorbeeld software, hardware, of een database) fabriceren of onderhouden (FIPS, 1979).

Daarnaast wordt in de informatietechnologie, in de context van het gebruik van databases, tevens het onderscheid gemaakt tussen indirecte gebruikers, parametrische gebruikers, en *power users* (Söderström, 1997). *Indirecte gebruikers* hebben een passieve rol en ontvangen informatie en gegevens uit een database. *Parametrische gebruikers* hebben een actievere rol en geven aan welke gegevens ze nodig hebben door middel

van het invullen van parameters. Die kunnen per gebruiker en per gebruik verschillend zijn. *Power users* worden tot slot het meest actief verondersteld, en zijn in staat om rechtstreeks benodigde informatie en gegevens uit een database te extraheren. Deze driedeling zullen we opnieuw terugzien in memo 3, wanneer we kijken naar de verschillende manieren waarop digitalisering inspeelt op innovaties in publieke verantwoording.⁶

De eerdergenoemde analogie van de eindgebruiker is in zoverre van toepassing dat ook in het verantwoordingsproces dit onderscheid tussen het product aan het einde van de keten en de blik 'onder de motorkap' kan worden aangebracht. Intern heeft verantwoordingsinformatie voor de overheid zelf een andere functie dan voor de burger. Dit geeft al een indicatie dat de functie van verantwoording niet voor iedere gebruikersgroep hoeft samen te vallen. Daar zullen we in de volgende paragraaf uitgebreider op ingaan.

De beweging van verticale naar horizontale verantwoording

Van oudsher kenmerken de meeste westerse democratieën zich door een verticale verantwoordingsstructuur (Bovens, 2007). Verticale verantwoording van overheidsorganisaties is gebaseerd op hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en de inhoud ervan houdt verband met de uitoefening van hun bevoegdheden en het vervullen van hun verantwoordelijkheden (Dees, 2011). Dit geldt in het bijzonder voor landen met een parlementair systeem dat geënt is op de ministeriële verantwoordelijkheid: naast Nederland geldt dit voor onder meer België, Duitsland, en in zekere mate ook voor de landen die het Westminsterstelsel hanteren zoals het Verenigd Koninkrijk, Australië, en Nieuw-Zeeland. De Comptabiliteitswet 2001 bepaalt dat de ministers hun jaarverslag en de departementale saldibalans aanbieden aan de minister van Financiën en aan de Algemene Rekenkamer (art. 60 CW).

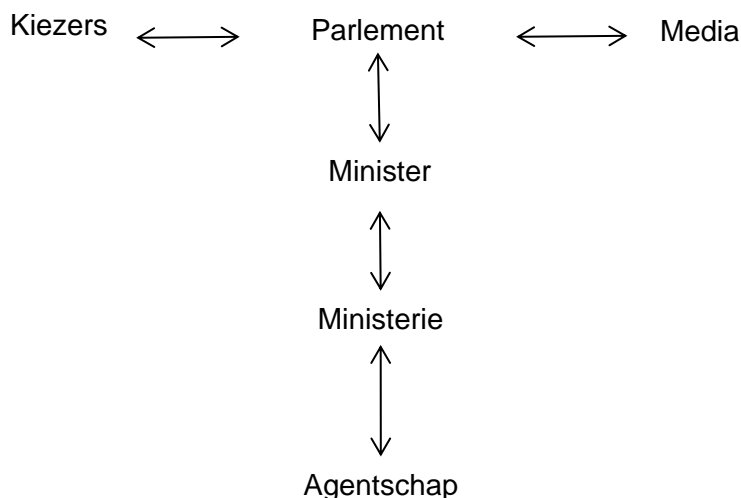
Daarnaast vermeldt de Comptabiliteitswet dat de minister van Financiën de door de Algemene Rekenkamer onderzochte departementale en niet-departementale jaarverslagen aan de Tweede Kamer verstuurt, samen met het door de Algemene Rekenkamer onderzochte Financieel jaarverslag van het Rijk. Laatstgenoemde wordt ook aan de Eerste Kamer gezonden (art. 63 CW). De functie van verantwoording wordt in de wet dus primair gekoppeld aan dechargeverlening. Formele publieke verantwoording wordt in deze context dus voornamelijk uitgeoefend uit hoofde van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement: in Nederland de Tweede en Eerste Kamer, die op hun beurt de laatste schakel vormen met de kiezers en met de media.

Publieke managers zijn niet politiek verantwoordelijk. Voor hen geldt alleen een *organisatorische* verantwoordingsplicht: zij hoeven zich in principe alleen te verantwoorden aan de directe leidinggevende binnen hun kolom. Alleen de top van deze organisatorische piramide – de minister – verantwoordt zich namens de organisatie aan het parlement en aan de media (Day en Klein, 1987). Nog een voorbeeld van een definitie die goed aan kan sluiten bij het verticale perspectief is

⁶ Dit sluit enigszins aan op de ontwikkeling van *targeted reporting* zoals die wordt beschreven in memo 3, waarbij uitgegaan wordt van de driedeling *light user* (scannende lezer), *medium user* (geïnteresseerde leek), en *heavy user* (professional) (Rosenbrand, 2017).

an obligation to present an account of and answer for the execution of responsibilities to those who entrusted those responsibilities (Gray en Jenkins, 1993:55).

Het draait dus om *rekenschap* geven aan, en aanspreekbaar zijn door degenen die verantwoordelijkheid hebben toegekend. Op die manier volgt de verticale publieke verantwoording de principaal-agentketen (zie figuur 3).



Figuur 3. Verticale verantwoording (Bovens, 2007)

In de voorbije decennia is die verticale, hiërarchische vorm van publieke verantwoording steeds meer onder druk komen te staan. Voor deze ontwikkeling zijn een aantal aanwijsbare oorzaken. Allereerst is de opkomst van zogeheten 'administratieve' verantwoordingsrelaties te noemen, door instanties als de ombudsman, auditors, en onafhankelijke inspecties en commissies. Hoewel de meeste van deze partijen direct of indirect aan het parlement of aan de minister verslag doen, staan ze vaak niet in een hiërarchische relatie met de publieke bestuurders. Daarom kunnen we in dat geval spreken van *diagonale* verantwoording: de instanties zijn bedoeld om parlementaire controle te bevorderen, maar ze maken geen deel uit van de directe relatie tussen principaal-agenten (Magnette, 2003).

Daarnaast nemen de huidige verantwoordingsvormen in toenemende mate een *individuele* strategie in. Alleen hiërarchische verantwoordelijkheid is niet afdoende, maar ambtenaren zouden zich ook individueel moeten verantwoorden. Deze breuk met de klassieke Weberiaanse doctrine vindt zijn oorsprong in de processen die na afloop van de Tweede Wereldoorlog onder meer in Neurenberg werden gevoerd. Tegen deze achtergrond werd duidelijk dat de afwenteling van individuele verantwoordelijkheid, onder het mom van orders van hogerhand, in het perspectief van de vele begane oorlogsmisdaden niet houdbaar was (Bovens, 1998). Tegenwoordig kunnen individuele bestuurders in veel Europese landen direct aansprakelijk worden gesteld door hun persoonlijke bijdragen aan organisatorisch wangedrag.

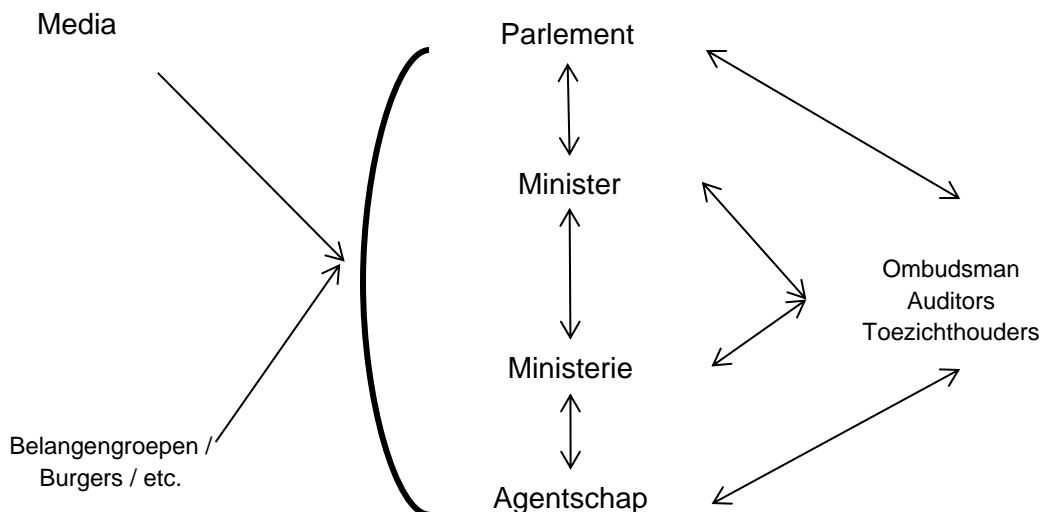
De opkomst van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's, in het Engels ook wel *arm's-length agencies* genoemd) heeft ook een ondermijning van de verticale

verantwoordingsstructuur tot gevolg gehad (Van Thiel, 2000; Pollitt *et al.*, 2001). In het geval van zbo's is de traditionele doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid vaak zelfs contraproductief. Hoewel ministers formeel verantwoording verschuldigd blijven aan de Kamer voor de dagelijkse uitvoering van deze bestuursorganen, hebben zij veel minder bevoegdheden op het gebied van toezicht en controle dan in eerdere stadia. In veel gevallen hebben ministers slechts een formele verantwoordelijkheid voor beleidsformulering en institutionele regelingen, maar de operationele verantwoordelijkheden zijn op afstand geplaatst. Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich slechts beperkt tot die gevallen waarin de minister persoonlijk betrokken was (Bovens, 2003). Anderzijds lieten De Kruijf en Van Thiel (2017) recentelijk zien dat, ondanks dat de operationele verantwoordelijkheid op afstand is geplaatst, de controlbevoegdheden van de overheid nog steeds ver reiken.

De opkomst van het *NPM*, die gepaard ging met de opkomst van de zbo's, heeft meer horizontale verantwoordingsvormen geïntroduceerd. Diverse administratieve hervormingen geënt op de private sector, zoals de *Reinventing Government*-beweging in de Verenigde Staten, hebben geprobeerd de hiërarchische en bureaucratische mores van publieke operaties te vervangen door een manier van werken op contractbasis (Broadbent, Dietrich, en Laughlin, 1996; Pollitt en Bouckaert, 2011). Sommige publieke diensten werden uitbesteed aan private of semipublieke aanbieders, en uitvoerders worden op 'arm lengte' van de rijksoverheid geplaatst, of geëvalueerd aan de hand van doelen, prestatie-indicatoren, en benchmarks.

In veel westerse democratieën is er een roep gekomen voor meer directe en expliciete verantwoordingsrelatie van overheidsinstanties met burgers en maatschappelijke organisaties zoals de media. Steeds vaker wordt gezegd dat dit de groepen zijn aan wie rechtstreeks verantwoord moet worden, gedeeltelijk als reactie op een waargenomen gebrek aan vertrouwen in de overheid. Agentschappen en publieke bestuurders zouden om die reden ook verplicht moeten zijn om hun prestaties aan die groep, of aan specifiekere doelgroepen die onder die noemer kan vallen, te verantwoorden. Dit zou als horizontale verantwoording in de strikte zin van het woord kunnen worden opgevat, aangezien de volledige hiërarchische keten, inclusief het parlement, op deze manier wordt gepasseerd en het agentschap, de minister, of de publieke bestuurder rechtstreeks verantwoording aflegt aan de burger.

De historische beweging van verticale naar horizontale vormen van verantwoording in de publieke sector is binnen de wetenschappelijke praktijk breed geaccepteerd, en wordt ook door literatuur recenter dan Bovens (2007) bevestigd (zie bijvoorbeeld Willems en Van Dooren, 2012; Klijn en Koppenjan, 2014). De wijze waarop Bovens horizontale verantwoording vormgeeft hebben wij echter zo aangepast dat hij beter aansluit bij ons verhaal: enerzijds staat het de verschillende publieke actoren thans vrijer om de verticale structuur te doorbreken en zich direct aan burgers, media en belangengroepen te verantwoorden. Anderzijds zijn ombudsman, auditors, en toezichthouders zich ook vrijer gaan bewegen in de uitoefening van hun toezichtfuncties (zie figuur 4).



Figuur 4. Horizontale verantwoording (naar Bovens, 2007)

Het model is een analytisch kader, en gaat uit van het aanbieden van verantwoording. Hier kan het perspectief aan worden toegevoegd van turbulentie (Margetts *et al.*, 2016), dat ook in het verband van *post-truth* kan worden gezien. Als de snelheid van het ideeënverkeer groter wordt (bijvoorbeeld onder invloed van sociale media), kan het type stroming ineens turbulent worden. Dat maakt dat het accent op het gebied van de *behoefte* bij de externe gebruiker van informatie (de samenleving) heel sterk kan veranderen. De aanbieding van verantwoording kan misschien gestuurd worden, maar de onder burgers bestaande *behoefte* niet. Dit is een gegeven dat belangrijk is om bewust van te zijn.

Verslaggevingsframeworks

Naast de bredere beweging die in de wetenschappelijke literatuur wordt beschreven, is de volgende invalshoek die wij hanteren die van internationale verslaggevingsstandaarden. De reden hiervoor is dat in deze standaarden de gebruiker van de documenten vaak specifiek wordt genoemd. Daarnaast hebben de internationale standaarden die wij hier behandelen betrekking op de formele documenten over de financiën van de overheidshuishouding. Wij richten ons hier niet zozeer op het normatieve aspect van de internationale standaarden, als wel om in kaart te brengen hoe er internationaal in termen van gebruikers van verantwoordingsinformatie wordt gedacht. De bespreking van deze standaarden kan een volgende stap zijn in het denken over – en het conceptualiseren van – de gebruiker van overheidsverantwoording.

Managementtools uit het bedrijfsleven zijn zowel in lokale als centrale overheden uitgerold, om doelmatigheid, betrouwbaarheid en transparantie te bevorderen. Het systeem van financiële verslaggeving heeft betrekking op zogeheten General Purpose Financial Reports (GPFRs), ook wel General Purpose Financial Statements (GPFs) genoemd. Deze worden gepubliceerd voor een algemeen publiek van stakeholders. Deze gebruikers kunnen geen financiële informatie opvragen die voldoet aan hun specifieke informatiebehoeften. De term ‘financial statement’ die in de standaarden wordt gebruikt om-

vat alle verklaringen en toelichtend materiaal dat is aangemerkt als onderdeel van de GPFR.

De International Accounting Standards Board (IASB), de opsteller van de in de profit-sector wereldwijd gehanteerde International Financial Reporting Standards (IFRS), be- toogt dat veel bestaande en potentiële investeerders, kredietverstrekkers en andere crediteuren voor het grootste gedeelte van de financiële informatie die ze nodig hebben op GPFRs zijn aangewezen. Om die reden beschouwt de IFRS hen ook als de primaire gebruikers, voor wie de GPFRs worden opgesteld:

Many existing and potential investors, lenders and other creditors ... must rely on general purpose financial reports for much of the financial information they need. Consequently, they are the primary users to whom GPFRs are directed. Other parties, such as regulators and members of the public other than investors, lenders and other creditors, may also find GPFRs useful. However, those reports are not primarily directed to these other groups (IASB, 2015).

Jaarrekeningen bieden in de commerciële sector dus in de eerste plaats beleggers, kredietverstrekkers en andere gebruikers van de jaarrekening informatie over de finan- ciële positie en prestaties van de organisatie. Deze informatie stelt gebruikers in staat om beleggings- en kredietbeslissingen te nemen.

De (uiteindelijke) focus op winst van de jaarrekeningen is echter niet geschikt voor de overheidssector, die niet commercieel gericht is. Zo wordt begroten in de profitsector gezien als een interne aangelegenheid van het management, terwijl het in de publieke sector juist voor een veel breder publiek is bedoeld dan alleen de bestuurder: meer en meer wordt gevoeld dat de stakeholders – belastingbetalende burgers – tot op zekere hoogte ook zouden moeten worden geïnformeerd en bediend (Budding en Grossi, 2015).

De International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) zijn een verzameling ac- countingstandaarden die worden gepubliceerd door de IPSAS Board. De standaarden zijn geënt op de IFRS uit de private sector, maar aangepast naar de hoedanigheid van de publieke sector, om op termijn wereldwijd gebruikt te worden door publieke organisa- ties als voorbereiding op hun jaarrekeningen (Christiaens en Vanhee, 2012). De IPSAS zijn ontworpen om informatie te verschaffen over hoe een publieke entiteit zijn middelen heeft benut, en over de kosten van dienstverlening. Dit is van invloed op de manier waarop de elementen van jaarrekeningen gedefinieerd worden en criteria voor wanneer ze als zodanig moeten worden herkend. Verder is er een behoefte aan standaarden die ontworpen moeten worden om tegemoet te komen aan de specifieke informatiebehoef- ten van gebruikers van verantwoording in de publieke sector.

In deze context ontwierp de International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) een raamwerk, onder meer om de primaire gebruiker van publieke verslag- legging in scherp te krijgen. Ze schrijven onder meer het volgende:

The objectives of financial reporting by public sector entities are to provide information ... that is useful to users of GPFRs for accountability purposes and for decision-making pur- poses.

Uit dit citaat volgt dat de doelen van verslaggeving in het verlengde liggen van de drie gebruikersgroepen die hier eerder werden onderscheiden: de volksvertegenwoordiging en de maatschappij (*accountability*), en de overheid zelf (*decision-making*). Verder stellen ze dat:

Citizens receive services from, and provide resources to, the government and other public sector entities. Therefore, citizens (and their representatives) are primary users of GPFRs. GPFRs prepared to respond to the information needs of service recipients and resource providers for accountability and decision-making purposes may also provide information useful to other parties and for other purposes.

Bovendien werd het cruciaal bevonden om de legitimiteit van het openbaar bestuur te handhaven en te verbeteren; niet alleen ten opzicht van politieke vertegenwoordigers, maar ook ten opzichte van wat de IPSASB beoogt als de belangrijkste gebruiker van overheidsinformatie: de burger in zijn rol als stakeholder.

Voor de IPSAS wordt de burger dus expliciet als partij gedefinieerd die diensten *ontvangt* en middelen *verleent*. Dit verschilt van de normen die de US Governmental Accounting Standards Board (GASB) hanteert voor de primaire gebruiker van GPFRs. In een *white paper* licht de GASB (2013) toe dat de belastingen die door de burger betaald worden geen directe relatie hebben met de ontvangen diensten, en dat om die reden de omschrijving van de burger als stakeholder te veel geënt is op de private sector.

Ellwood en Newberry (2016) stellen dat het IPSAS-kader, hoewel het aparte doelstellingen voor de publieke sector en primaire gebruikers bevat, een minder 'traditionele' insteek heeft dan de GASB, die expliciet de verantwoording aan de *burger* centraal stelt. Er wordt dus nadrukkelijk afgeweken van de IPSAS-lijn dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen belastinggeld van de burger en overheidsbeleid. Het idee dat de relatie van het belastinggeld net zo rechtstreeks is als die van het geld van de stakeholder bij een bedrijf wordt vermeden, maar er wordt verondersteld dat de burger wel in wil zien of het overheidsgeld goed is besteed. Om die reden legt de GASB de focus bij overheidsfinanciering op systematische en rationele *cost-of-service*-informatie – vanuit de gedachte dat het inzicht of het geld goed is besteed wordt gefaciliteerd.

Het *citizens budget*, de diplomademocratie, en het idee van *budget literacy*

Een exponent van het idee dat de burger een belangrijke gebruiker zou zijn van verantwoordingsdocumentatie is het *citizens' budget*.⁷ Het International Budget Partnership (IBP) beschouwt het vervaardigen van een dergelijke 'toegankelijke' versie van de begroting als een belangrijke factor voor het bepalen van de mate van transparantie van centrale overheden (IBP, 2012). Een van de primaire aannames hierbij is dat op het moment dat verantwoordingsinformatie op een zo toegankelijk mogelijke manier wordt ontsloten en gepresenteerd, de burger ook meer van de begrotingsdocumenten gebruik kan maken. Wat het IBP betreft gebeurt dit dus ook langs de weg van een *citizens bud-*

⁷ Het *Citizens budget* is niet hetzelfde als de Burgerbegroting, waarmee in Nederland op decentraal niveau een aantal pilots zijn gedaan. Bij laatstgenoemde was de insteek dat de burger ook werd betrokken bij de beslissingsprocedure en het proces mede vormgaf, waardoor dit dichter bij het concept van *participatory budgeting* ligt (Wereldbank, 2003). In het geval van een *Citizens budget* gaat het puur om het op een toegankelijke manier informeren van burgers van het reilen en zeilen van de overheid.

get: een vereenvoudigde samenvatting van de begroting, in talen en via media die toegankelijk zijn voor een breed publiek. Indirect heeft de overheid zelf hier ook baat bij: het zou een effectieve manier kunnen zijn om te laten zien hoe de overheid zich verantwoordt naar het bredere publiek, wat weer ten goede komt aan de legitimiteit (*Ibid.*).

Het *citizens budget* is op zijn beurt een manier om te voorkomen dat hoger opgeleiden en specialisten in het verantwoordingsproces in het voordeel zijn. Dit hangt samen met *budget literacy*, oftewel de mate van financiële geletterdheid van burgers, waar aardig wat literatuur over is gepubliceerd (Masud *et al.*, 2017). Zo laten Schug en Wood (2011) zien dat een lager bewustzijnsniveau rondom economische kwesties verband houdt met een verminderde betrokkenheid van burgers. Peter Davies (2006) stelt zelfs dat economisch onderlegde burgers beter in staat zijn om de implicaties van beleid voor de langere termijn op waarde te kunnen schatten. Dit zou leiden tot een vruchtbare verwijding van de scope voor de regeerder, die om electorale redenen vaak tot de korte termijn is veroordeeld – een blikveld dat op de langere termijn vaak slechter uitpakt voor de burger. Ook Miller en VanFossen (2008) stellen dat begrip van economische concepten actief burgerschap bevordert, en bovendien een analytisch kader biedt waarbinnen burgers beter in staat zijn om te kunnen manoeuvreren in de democratie.

Ook digitale geletterdheid is belangrijk om hierbij te noemen. Maureen Henninger (2016) betoogt dat het maatschappelijke begrip van toegankelijkheid van overheidsinformatie een stuk genuanceerder is dan de toegankelijkheid zoals die door de overheid zelf wordt geformuleerd: vaak is hierbij een grote mate van ‘geletterdheid’ geboden, bijvoorbeeld op het gebied van openbare financiën, maar ook op het vlak van ICT. In een Australische casestudy uit 2014, waarbij 500 studenten online op zoek moesten naar een aantal documenten van de centrale overheid, liet Henninger zien dat dit tot veel moeilijkheden leidde, en vooral de *verwachtingen* van de studenten met betrekking tot toegankelijkheid niet werden waargemaakt. Die verbroken verbinding tussen verwachting en uitkomst van verantwoording zullen we terugzien bij de bespreking van de verantwoordelijkheidsdimensies in memo 2.

Contextuele ontwikkelingen

Naast overheersende doctrines binnen het openbaar bestuur, de brede beweging van verticale naar horizontale verantwoording, en de definiëring van de gebruiker zoals die door diverse internationale frameworks wordt aangereikt, is het van belang om een aantal contextuele ontwikkelingen uit te lichten. In de eerste plaats ontkomen we niet aan het bespreken van de belangrijkste ontwikkelingen die verband houden met verantwoording binnen de Nederlandse rijksoverheid zelf (zie hiertoe de paragraaf ‘Randvoorwaarden van rijksverantwoording’ in memo 2), maar ook op andere gebieden zijn er een aantal ontwikkelingen die de moeite zijn om te noemen tegen de achtergrond van de veranderde rol van de gebruiker van overheidsinformatie. Wat opvalt bij deze beschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van verantwoording binnen de rijksoverheid is de primaire gebruiker van de verantwoordingsinformatie – de volksvertegenwoordiging – die blijkt uit de documentatie van het Rijk.

Naast de nadruk op de interne functie van verantwoordingsinformatie, die blijkt uit het groeiende belang van periodiek evaluatieonderzoek en daarbij de ontwikkeling van in-

strumenten als de beleidsdoorlichting (onder het mom van de lerende overheid), ligt bij de externe gebruiker, de zogeheten 'belangstellende of belanghebbende buitenstaander' (Klaassen, Hoogendoorn, en Bak, 2000) de nadruk sterk op de volksvertegenwoordiging. Niet alleen in de Comptabiliteitswet, zoals eerder genoemd, maar ook in de ontwikkeling van het uitgebreidere VBTB naar de methodiek van Verantwoord Begroten klinkt deze focus op de Kamer als primaire gebruiker door.

De overgang naar Verantwoord Begroten is door de Kamer gemengd gereciperd. Voor sommige Kamerleden zit de 'misstap' die gezet zou zijn in de ingezette doorontwikkeling van de rijksverantwoording en -begroting in het verleggen van de nadruk op de input en outputkant (Duisenberg, 2016). Die heeft ervoor gezorgd dat de maatschappelijke effecten goeddeels uit beeld zijn geraakt, of slechts te herleiden langs aanvullende documentatie zoals de beleidsdoorlichting. Bij de overgang naar Verantwoord Begroten valt verder op dat de doelstellingen van verantwoording zijn verlegd naar de efficiency- en effectiviteitsvraag. Ook is hierbij nadrukkelijk de invloedssfeer van de Kamer in gedachten gehouden. Die kan alleen het Kabinet ter verantwoording roepen, en in die wetenschap is de zoektocht naar de juiste en relevante informatie voor de Kamer als actor typerend voor de ontwikkelingen van het afgelopen decennium. In de praktijk blijkt bovendien dat er weinig politieke interesse bestaat voor de huidige, beperkte weergave van informatie (*Ibid.*).

De nadruk op de Kamer als primaire gebruiker van verantwoording maakt daarnaast duidelijk dat de burger in veel mindere mate als belangrijke actor lijkt te worden gezien. In die zin lijkt deze context niet aan te sluiten bij de ontwikkelingen van de internationale verslaggevingsstandaarden als de IPSAS en de EPSAS, die juist wel uitgaan van de burger als een van de centrale gebruikers. Daarnaast zijn het niet alleen verslaggevingsstandaarden die de burger centraal stellen; ook in internationale vergelijkende meetinstrumenten zoals de Open Budget Index (OBI), dat de auteurs voor meerdere artikelen toepasten voor de Nederlandse rijksoverheid, klinkt nadrukkelijk de hang naar de burger door als beoogde primaire eindgebruiker van verantwoordingsinformatie – niet alleen op lokaal niveau, maar ook op het niveau van de centrale overheid.

Naast ontwikkelingen binnen het Rijk spelen er ook een aantal andere ontwikkelingen die het vermelden waard zijn. Een daarvan is Integrated reporting (<IR>). Het perspectief waarin dit kan worden gezien is dat bedrijven rekenschap aan hun stakeholders willen geven over het feit dat ze een bredere visie hebben dan uitsluitend het maximaliseren van winst. De context van <IR> maakt duidelijk dat de verantwoording die ondernemingen afleggen steeds breder wordt getrokken. Niet alleen de directe geldschieters verdienen informatie, maar ook de samenleving als geheel moet in haar informatiebehoefte worden voorzien. Dit gebeurt ook om de maatschappelijke positie van een onderneming te rechtvaardigen en te bestendigen.

Net als de IFRS is ook <IR> afkomstig uit de private sector, maar worden er momenteel de eerste stappen gezet om te kijken naar de toepasbaarheid van de methodiek in de publieke sector – met name vanwege de koppeling tussen financiële en niet-financiële elementen. Op een bepaalde manier zoekt <IR>, net als de balanced scorecard, naar de koppeling tussen financiële en minder financiële aspecten. Daarnaast is de verwach-

ting dat <IR> kan helpen in het beter vergelijkbaar maken door het gebruik van standaard formats, en het bij elkaar brengen van een korte- en langetermijnstrategie (PwC, 2014).

Daarnaast heeft <IR> expliciet als doel om te reguleren *waarover* verantwoording wordt afgelegd, maar impliciet heeft het raamwerk van <IR> ook gevolgen voor de *wie*-vraag. Het richt zich sterk op verantwoording naar de maatschappij toe; dat gebeurt direct – informatie op de maatschappij gericht –, maar ook indirect – verantwoording over maatschappelijke betekenis via aandeelhouders. Gevolg hiervan is dat het zwaartepunt in de oplevering van verantwoordingsinformatie misschien op den duur niet alleen op financiële informatie hoeft te liggen.

Op het gebied van ontwikkelingen in de representatie van beleidsinformatie kan eXtensible Business Reporting Language (XBRL) genoemd worden als een ontwikkeling die veel te maken heeft met de opkomst van internationale frameworks en <IR>: deze wijze van verslaggeving is eveneens afkomstig uit de private sector, en is erop gericht om informatiestromen beter op elkaar af te stemmen en op elkaar aan te laten sluiten. Op XBRL zal nader worden ingegaan in memo 3. Dat het hier niet slechts om een eenvoudige administratieve ontwikkeling gaat, zal blijken uit de volgende beschrijving.

Op dezelfde manier als in de informatietechnologie (i.e. het onderscheid tussen gebruiker en eindgebruiker) kan in de publieke context een onderscheid gemaakt worden tussen de *interne* en *externe* gebruiker van informatie.

Daarnaast is in de private sector te zien dat interne en externe verslaggeving nadrukkelijk is losgekoppeld. Voor intern gebruik worden er bijvoorbeeld managementrapportages en dashboards opgesteld, terwijl voor extern gebruik jaarverslag en jaarrekening worden opgetuigd. Voor de publieke sector geldt dat de functies van interne en externe verslaggeving veel meer met elkaar samenvallen (Schoute en Budding, 2017): de begroting van een gemeente heeft bijvoorbeeld zowel een functie voor de beleidsambtenaar om over allocatie te beslissen als voor het raadslid om te controleren of zij of hij het eens is met de manier waarop het geld verdeeld is. Dit onduidelijkere verschil tussen interne en externe verslaggeving heeft ook zijn weerklink in welke keuzes er worden gemaakt in de aan de verslaggeving onderliggende systemen. Zo tonen Schoute en Budding (2017) aan dat gemeenten zich bij het opzetten van systemen voor kosten-toerekening voor een belangrijk deel laten leiden door wensen van externe gebruikers. Dit in tegenstelling tot de private sector waar beslissingen omtrent de systemen voor kostentoerekening met name worden genomen op basis van de behoeften van interne gebruikers.

De Verantwoordingskaart van de rijksoverheid

In het voorgaande hebben we een breed overzicht gegeven van een aantal belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de gebruiker van verantwoordingsinformatie, en diens informatiebehoeften, vanuit verschillende wetenschappelijke literatuurstromingen, internationale verslaggevingsstandaarden, en een aantal relevante contextuele ontwikkelin-

gen. Dit is relevant om tot een plaatsbepaling te komen in onze beantwoording van de vraag voor wie verantwoording wordt opgesteld.

In het vervolg gaan we op zoek naar diverse instrumenten die kunnen helpen om te komen tot een mogelijke nieuwe typologie die een synthese vormt van de hoofdfuncties van verantwoording, de verschillende gebruikers van verantwoordingsinformatie, en hun overeenkomstige informatiebehoeften.

Hiervoor hebben wij nader gekeken naar Herremans *et al.* (2003). Zij probeerden een normatief raamwerk op te stellen voor verslaggeving van organisaties zonder winst-oogmerk (OZW's). In het rapport waarin ze het raamwerk toelichten stellen zij dat iedere gebruikersgroep een ander belang heeft, en dat iedere groep op grond daarvan ook andere informatiebehoeften zal hebben. De externe verslaggeving zal in moeten spelen op deze uiteenlopende informatiebehoeften. De informatiebehoeften van de gebruikers bepalen welke informatie de externe verslaggeving zou moeten bevatten en daarmee ook de doelstellingen van die verslaggeving (zie tabel 5).

Tabel 5. Gebruikers gekoppeld aan doelstellingen (Herremans *et al.* 2003)

	activiteiten en doelstellingen	financiële positie en resultaat	financiële levensvatbaarheid	effectiviteit	efficiency	voldoen aan voorschriften	begrotingsinformatie
aandeelhouders	+	+++	++	+	+	-	-
donateurs	+++	++	++	+++	+++	++	+
subsidiegevers	+++	++	++	+++	+++	+++	++
vreemdvermogensverschaffers	-	+++	+++	-	-	-	-
overkoepelende organisaties	+	++	++	++	++	+	+
toezichthoudende organisaties	+	++	++	++	++	+	+
werknemers en organisaties	+	++	+++	-	-	-	+
cliënten	+	++	+++	-	-	-	-
publiek	+++	+	+	+	+	+	+

Herremans *et al.* (2003) onderscheiden in totaal zeven doelstellingen van verslaggeving voor de koppeling tussen die doelstellingen en de gebruikers van verantwoording: activiteiten en doelstellingen, financiële positie en resultaat, financiële levensvatbaarheid, effectiviteit, efficiency, voldoen aan voorschriften (compliance), en begrotingsinformatie. Vervolgens worden deze doelstellingen gewaardeerd voor iedere gebruiker: zijn bepaalde onderdelen belangrijker voor de ene gebruiker, terwijl ze minder een rol spelen voor de andere gebruiker?

Als verschillende typen OZW's verschillende dominante gebruikers hebben en deze gebruikers op hun beurt verschillende informatiebehoeften, dan zullen mogelijk de doelstelling van externe verslaggeving ook uiteenlopen voor de diverse typen OZW's. Daar-

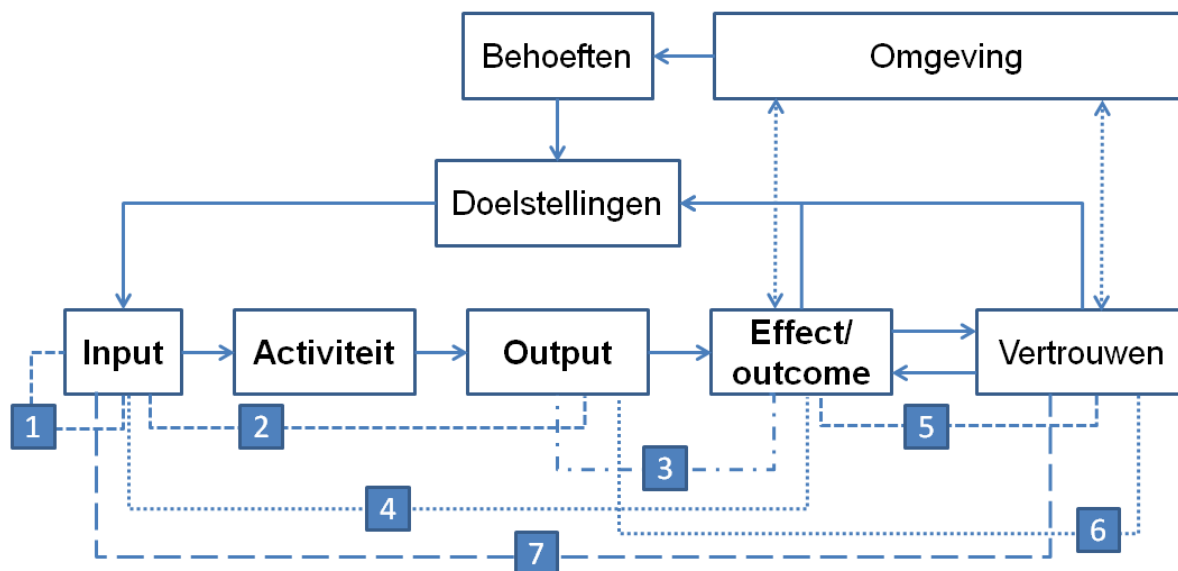
om stellen Herremans *et al.* ook een kader voor hoe de doelstellingen zich tot de verschillende typen OZW verhouden (zie tabel 6). De kern van het onderscheid tussen op winst gerichte ondernemingen en OZW's zien zij terug in de doelstelling. Op winst gerichte ondernemingen hebben het maken van winst als doelstelling en het produceren van goederen en diensten is daartoe een middel. Bij OZW's is het leveren van bepaalde goederen en diensten de doelstelling en zijn de financiering en de financiële positie daarbij randvoorwaarden.

Tabel 6. Doelstellingen gekoppeld aan typologie (Herremans *et al.*, 2003)

	op winst gerichte ondernemingen	opbrengstenverwervende OZW		bestedingsgerichte OZW	
		eigen opbrengsten	overwegend eigen opbrengsten en bijdragen om niet	overwegend bijdragen om niet en eigen opbrengsten	bijdragen om niet
activiteiten en doelstellingen	+	+++	+++	+++	+++
financiële positie en resultaat	+++	++	++	++	++
financiële levensvatbaarheid	++	+	+	+	+
effectiviteit	-	+	+	++	++
efficiency	-	+	+	++	++
voldoen aan voor- schriften	-	-	-	++	+++
begrotingsinformatie	-	-	+	+	++

Over deze tabel schrijven Herremans *et al.* (2003) dat wanneer een OZW een bestedingsgerichter karakter krijgt, steeds meer andere doelstellingen een rol gaan spelen. Bij opbrengstenverwervende OZW's komen efficiency en effectiviteit sterker tot uiting in het financiële resultaat dan bij bestedingsgerichte OZW's. Zodoende is afzonderlijke informatie hierover wellicht minder noodzakelijk. Daarom stellen zij dat het verstrekken van informatie over efficiency en resultaat als doelstelling van externe verslaggeving voor bestedingsgerichte OZW's meer van belang is. Voor onze beschrijving is met name de kolom 'bestedingsgerichte OZW', 'overwegend bijdragen om niet en eigen opbrengsten', relevant, omdat deze OZW-vorm het dichtst aan de structuur van de overheid nadert.

Ondanks dat Herremans *et al.* een interessant kader introduceerden voor de wijze waarop documenten en hun inhoud gekoppeld kunnen worden aan de stakeholders die het aangaat, kleven er een aantal bezwaren aan. In de eerste plaats is er de tijdsdimensie: de aanzet van hun raamwerk stamt uit begin jaren '90, waarin nog op een andere manier over de publieke sector werd geschreven. Zo wordt het element 'financiële levensvatbaarheid' een relatief laag belang toegedicht, terwijl die tegenwoordig voor veel overheidsprojecten vaak juist van doorslaggevend belang is (onder meer onder de noemer van *value for money*). Niettemin zullen wij in het vervolg laten zien dat een actualisering van het raamwerk, en een specifieke toe-enting op de Nederlandse rijks-overheid, nieuwe mogelijkheden kan bieden voor het conceptualiseren en in kaart brengen van de informatiebehoeften van de gebruikers van verantwoordingsinformatie.



1. input/input: economie
2. input/output: efficiency/productiviteit
3. output/(effect-outcome): effectiviteit
4. input/(effect-outcome): kosteneffectiviteit
5. (effect-outcome)/vertrouwen
6. output/vertrouwen
7. input/vertrouwen

Figuur 5. Conceptueel performance framework (Pollitt en Bouckaert, 2011, eigen vertaling)

Pollitt en Bouckaert (2011) formuleerden een generiek model voor input, processen, output, en outcome in de publieke sector (zie figuur 5). In dit performance framework zitten een aantal centrale assumpties. Zo gaat het model ervan uit dat instituties en programma's in principe de taak hebben om tegemoet te komen aan bepaalde socio-economische behoeften in de maatschappij. Organisaties stellen doelstellingen vast met betrekking tot die behoeften, en ze verwerven *inputs* (zoals personeel, gebouwen, en middelen) om activiteiten te ontplooiën om die doelstellingen na te streven. Om *outputs* te genereren worden *activiteiten* (of *processen*) ondernomen. Output is het product van deze activiteiten – wat de organisaties aan de buitenwereld leveren. De outputs gaan de interactie met de omgeving aan (in het bijzonder met de individuen of gebruikersgroepen op wie ze gericht zijn), wat weer leidt tot 'resultaten' en, op de langere termijn, meer fundamentele *impacts* of effecten.

Zowel resultaten als impacts kunnen als *outcomes* worden gedefinieerd, waarbij soms nog de nuance wordt gemaakt van resultaten als *intermediate outcomes* en impacts als *final outcomes*. Verder wordt in het model ervan uitgegaan dat als entiteiten die handelingen verrichten die bijdragen aan het welzijn van de samenleving, dit het vertrouwen in de overheid vergroot.

De prestaties van een organisatie kunnen worden gemeten door de aandacht te vestigen op diverse aspecten van het model. Ten eerste kan men zich richten op de inputs

en de 'besparingen'. Hierbij is de kernvraag hoeveel inputs (vaak geldelijk uitgedrukt) de instelling heeft gebruikt, zonder hierbij de resultaten te analyseren die met deze inputs zijn bereikt.

Andere perspectieven voor het analyseren van de prestaties zijn te vinden in de zogeheten '3E's' (Budding, 2015): economie, efficiency, en effectiviteit. Economie drukt de kosten uit die gekoppeld zijn aan het verkrijgen van de inputs (bijv. arbeidskosten). Efficiency (of productiviteit) gaat over het koppelen van voortgebrachte outputs aan de gebruikte inputs, oftewel wat de output van de organisatie per inpuiteenheid is. Voor overheidsactiviteiten geldt dat het hoofddoel vaak niet het produceren van een zo hoog mogelijke output is, maar om een bepaald maatschappelijk effect te sorteren. Effectiviteit is in dezen de relatie tussen de outputs en de outcomes. Een andere optie zou echter kunnen zijn om te analyseren of outcomes kosteneffectief zijn: hoe ze zich verhouden tot de gebruikte inputs.

Het model moet worden geplaatst in het perspectief van de verschuivende managementparadigma's. In de loop der tijd is de aandacht voor prestatie-indicatoren verschoven van inputindicatoren, via proces- en outputindicatoren naar outcome-indicatoren. In het tijdperk van *Traditional Public Management* werd de nadruk gelegd op de legitimiteit van de overheidsuitgaven, en daarom werd de kern van de zaak gezocht in de vraag of de begroting, de hoeveelheid geld die aan een bepaald programma of een organisatorische eenheid moest worden gespendeerd, niet werd overschreden, aangezien dit budget de geldsom besloeg die door de politiek was goedgekeurd. Bij *NPM* lag de focus veel meer op efficiency.

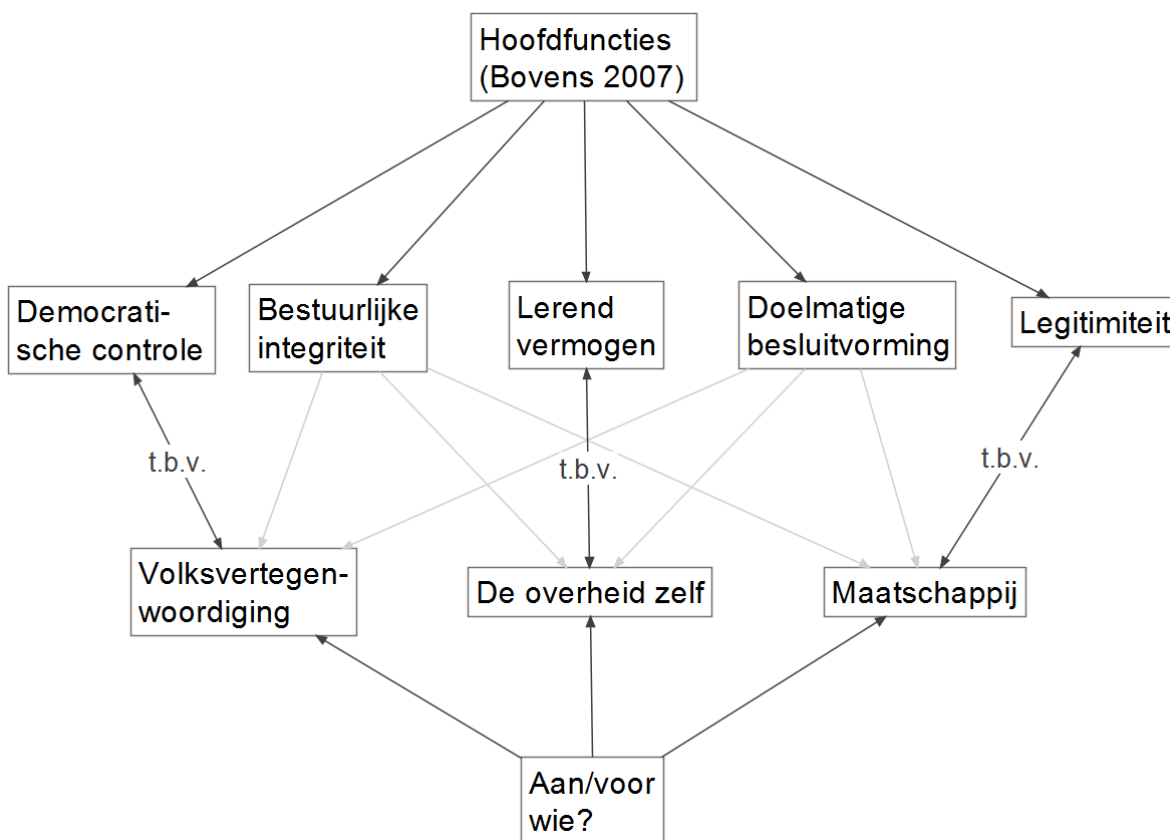
De vormen van post-*NPM*, zoals *New Public Governance* en *Public Value Management* benadrukken meerdere doelen: overheidsorganisaties zouden niet alleen moeten proberen om de doelen te realiseren die de burgers willen, maar ze zouden ook 'value for money' moeten gaan bieden vanuit het oogpunt van de belastingbetaler, opdat de entiteit kostenbewust en efficiënt opereert (Bouckaert en Halligan, 2008). Met andere woorden: er wordt meer rekening gehouden met het volledige palet van maatstaven: de 3E's van economie, efficiency en effectiviteit, en het vertrouwen.

Dit model ligt dicht bij het model dat in veel officiële overheidsdocumenten wordt gebruikt. Daarom biedt het model voor ons mogelijkheden om dicht bij de *taal* van de rijksoverheid te blijven. Verder is dit model met betrekking tot informatiewaarde sterker en veelomvattender dan de meeste andere modellen, omdat het tot op zekere hoogte ook onderstreept dat allocatie vaak niet zo cyclisch verloopt als de meeste theorie wil doen geloven. Dit is een belangrijke kanttekening waar we later nog uitgebreider op terug zullen komen.

Voor het vervolg gaan we uit van de drie primaire gebruikers van overheidsinformatie die door Bac (2009) worden onderscheiden: de overheid zelf, de volksvertegenwoordiging, en de maatschappij. De motivatie om juist deze gebruikers als primaire gebruikersgroepen aan te wijzen kunnen we laten zien door de drie gebruikersgroepen te koppelen aan de vijf hoofdfuncties van publieke verantwoording (Bovens, 2007). We zien in die koppeling het volgende terug:

1. De overheid verantwoordt zich aan de overheid zelf, ten behoeve van de functie van het eigen *lerend vermogen*;
2. De overheid verantwoordt zich aan de volksvertegenwoordiging, ten behoeve van de hoofdfunctie van de *democratische controle*;
3. De overheid verantwoordt zich aan de maatschappij, oftewel burgers en bedrijven, ten behoeve van de functie van de *legitimiteit van het bestuur*.

Daarnaast hebben alle drie deze gebruikersgroepen ook gezamenlijke, secundaire functies waarvoor verantwoording wordt afgelegd: bestuurlijke integriteit en doelmatige besluitvorming. Op deze manier zou de rijksoverheid over een gesloten verantwoordingsstructuur kunnen beschikken, waarbinnen alle functies gedekt worden met de aansluiting op deze drie gebruikersgroepen (zie figuur 6).



Figuur 6. De hoofdfuncties van publieke verantwoording gekoppeld aan de vraag voor wie verantwoording wordt opgesteld.

Om naar een voorlopige conclusie toe te werken hebben we de typologie zoals die door Herremans *et al.* (2003) is opgesteld herzien voor het perspectief van de rijksoverheid, en geactualiseerd voor de huidige context. Deze Verantwoordingskaart van de rijksoverheid is bedoeld als een hypothetisch model, uitgaande van de kenmerken die de door ons onderscheiden instituties en actoren worden toegedicht. Hierbij gebruiken we Talbot (2011) als conceptuele ordening met betrekking tot publieke waardecreatie, en het performance framework van Pollitt en Bouckaert (2011) als extra laag om die publieke waarden te operationaliseren (zie tabel 7).

Tabel 7. De Verantwoordingskaart van de rijksoverheid: Herremans *et al. revisited*

Actor↓	Talbot, 2011 →	<i>processen</i>	<i>middelen</i>	<i>diensten</i>	<i>social results</i>
	Pollitt & Bouckaert, 2004 →	<i>activiteiten</i>	<i>input</i>	<i>output</i>	<i>effect/ outcome</i>
De overheid zelf	Departementen en Algemene Rekenkamer	+++	++	++	++
Volksvertegenwoordiging	Tweede en Eerste Kamer	++	+++	+	+++
De maatschappij	(onder meer) burgers, bedrijven, media	-/+++*	+++	+++	++

- niet of nauwelijks van belang + enigszins van belang ++ belangrijk +++ zeer belangrijk

* niet waar het interne bedrijfsprocessen betreft, wel met betrekking tot besluitvormingsprocessen

Deze tabel laat zien dat de informatiebehoefte van de verschillende primaire gebruikers niet eenduidig is. Waar voor departementen en Algemene Rekenkamer het zwaartepunt op de proceskant ligt, is voor de volksvertegenwoordiging juist de input en en outcome-kant het belangrijkste. Het gaat dus nadrukkelijk uit van de drie primaire gebruikersgroepen, waarbij de onderliggende informatiebehoeften als *collateral damage* worden beschouwd. Het model behandelt daarom de informatiebehoefte op dezelfde manier als de internationale standaarden dit doen.

De door ons ontworpen Verantwoordingskaart is zeker niet alomvattend, en kent ook zijn beperkingen. Zo blijft problematiek ten aanzien van een te grote heterogeniteit, zoals die in onze bestuurskundige bespiegeling werd beschreven (March en Olsen, 1989), goeddeels buiten beeld. Daarnaast draagt de tabel het risico in zich om al te zeer uit te gaan van 'hokjesdenken', terwijl het juist ook gaat om de *relatie* tussen de verschillende hokjes. Ook is het belangrijk om nogmaals te beseffen dat allocatie vaak niet zo cyclisch verloopt als de meeste modellen willen doen geloven. Tot slot draait het door ons ontworpen model om de gebruikers*behoefte*, en wordt hiermee uitgegaan van een strikte zender-ontvangerrelatie tussen overheid en maatschappij waar het om informatievoorziening gaat. Hiermee blijven de mogelijkheden van ontwikkelingen als open data, die juist de nadruk leggen op de *agency* van de gebruiker, buiten beeld.

Ondanks deze gebreken biedt de Verantwoordingskaart een vertrekpunt om verder het gesprek te voeren over gebruikers van verantwoording, gebruikersgroepen, en hun informatiebehoeften.

Conclusie

In deze memo zijn een aantal ideeën uitgewerkt die betrekking hebben op de *wie*-vraag. In de eerste plaats is het veranderde landschap van de publieke sector geschetst, en hoe horizontale verantwoordingsvormen in de afgelopen dertig jaar steeds prominenter en belangrijker zijn geworden. Hierna is aan de hand van een literatuurverkenning op zoek gegaan naar manieren waarover in heden en verleden is nagedacht over *voor wie*.

De verschillende functies moeten met elkaar in balans zijn, op eenzelfde manier als in het geval van de verschillende belangen bij Talbot (2011). Alleen op die manier kan publieke waarde gecreëerd worden. Door het in kaart brengen van de hoofdfuncties, en ze te koppelen aan de gebruikersbehoefte, ontstaat een beeld van de manier waarop ze zich tot elkaar kunnen verhouden, en waar de pijnpunten en kansen liggen.

Tot slot is veel van het onderzoek dat wordt gedaan op het gebied van verantwoording gericht op de *bruikbaarheid* van verantwoordingsinformatie. Recent onderzoek van Van Helden (2016) laat zien dat de *waardering* van financiële documenten van de overheid van gebruikers vele malen hoger ligt dan het daadwerkelijke *gebruik* ervan. Belangrijkste beslissingen zijn vaak gebaseerd op specifiekere beleidsdocumenten, die financiële informatie, maar ook andere typen informatie bevatten. Om die reden stelt Van Helden (2016) dat een benadering vanuit de verantwoordingsdocumenten te nauw is om inzicht te krijgen. Het zwaartepunt voor besluitvorming ligt dus *niet* bij de kernstukken van begrotings- en verantwoordingscyclus.

Dit biedt ook goede aanknopingspunten voor onze vervolgstappen bij de beantwoording van de vragen *waarover* en *hoe* moet worden verantwoord: als er al een kloof bestaat tussen bruikbaarheid en daadwerkelijk gebruik, waar ligt de interesse van de gebruiker van de informatie dan wel? Welke informatie wordt gemist in de kerndocumenten van de begrotings- en verantwoordingscyclus? En wat is de achterliggende reden dat de specifiekere documenten meer belangstelling genieten en vaker worden gelezen dan documenten van meer generieke aard? Zou de huidige inrichting van de rijksverantwoording hier zijn voordeel mee kunnen doen?

Dit zou eventueel ook een vervolgvraag kunnen zijn voor de Verantwoordingskaart van de rijksoverheid. De informatiebehoefte die in kaart wordt gebracht gaat uit van de theorie: het zwaartepunt *zou moeten* liggen bij dit aspect voor die partij. Een interessante onderzoeksvraag zou kunnen zijn of dit in verhouding staat met de realiteit: bestaat die informatiebehoefte inderdaad zoals we hem hebben geschetst, of zitten er juist discrepanties tussen ons model en de realiteit?

Het moge duidelijk zijn dat dit soort overwegingen, samen met het huidige document, de deur opent voor verder onderzoek naar hoe de rijksverantwoording in Nederland vorm is gegeven, en waar de kansen liggen om de bestaande verantwoordingsstructuren te verbeteren.

Aanbevelingen

1. Onderscheid nadrukkelijk de doelgroepen van rijksverantwoording

Naast de verticale verantwoordingsketen – het samenspel van agentschappen, ministeries, ministers, en de volksvertegenwoordiging – is het belang van horizontale verantwoording in de afgelopen dertig jaar steeds groter geworden. Door die veranderde verhoudingen is het belangrijk om in verantwoordingsdocumentatie zo duidelijk mogelijk doelgroepen te onderscheiden. De grootste gemene deler als uitgangspunt leidt tot een product waar uiteindelijk geen enkele partij tevreden mee kan zijn, omdat iedere actor een ander belang heeft, en daarom ook het zwaartepunt op een ander beleidsaspect wil zien.

Externe verslaggeving moet inspelen op die uiteenlopende informatiebehoeften bij de gebruiker. Een manier om onderscheid tussen gebruikersgroepen op rijksniveau te rationaliseren en te faciliteren is de door ons ontworpen Verantwoordingskaart van de rijksoverheid. Die laat namelijk zien dat de informatiebehoefte van de verschillende primaire gebruikers niet eenduidig is. Elke gebruikersgroep zou dus wel zijn eigen benadering verdienen. De Verantwoordingskaart biedt een vertrekpunt om verder het gesprek

te voeren over gebruikers van verantwoording, gebruikersgroepen, en hun informatie-behoeften. Wel moet vermeld worden dat het een hypothetisch model is, uitgaande van de kenmerken die in het algemeen aan deze actoren worden toegedicht. Het loont de moeite om verder te investeren in een dergelijke conceptualisering van belanghebbenden van verantwoordingsinformatie, omdat de informatiebehoeften te sterk verschillen om dit onbesproken te laten.

2. Kom in de vormgeving van verantwoording niet alleen de eigen organisatie tegemoet, maar ook de groepen die gebruik maken van de informatie, waaronder de burgers

De nadruk op de Kamer als primaire gebruiker van verantwoordingsinformatie maakt duidelijk dat de burger in veel mindere mate als geadresseerde wordt gezien. De Nederlandse context sluit hiermee niet aan bij de ontwikkelingen van internationale verslaggevingsstandaarden zoals de IPSAS, die juist wel uitgaan van de burger als een van de centrale gebruikers. In zekere zin wordt er internationaal ook meer uitgegaan van ‘aanbod schept vraag’: het aanbieden van relevante informatie roept ook de gebruiker op. Er moet daarom meer worden ingespeeld op de *gevolgen* van digitalisering: de burger komt meer in beeld, in die zin dat de drempel voor contact lager wordt, en daarmee de verwachtingen van transparantie voor de overheid steeds hoger. Het is aan het Rijk om aan die verwachting tegemoet te komen.

In ons model van de Verantwoordingskaart is in het midden gelaten waar momenteel de grootste kansen liggen voor de opstellers van de verantwoordingsinformatie om meer in te spelen op de behoeften van de andere onderscheiden gebruikersgroepen: de samenleving en de volksvertegenwoordiging. Een suggestie is om dit op dezelfde manier te laten gebeuren als in de overgang van VBTB naar Verantwoord Begroten, toen onder de noemer operatie Verbetering Verantwoording en Begroting is geëxperimenteerd met gebruikersgroepen met een klankbordfunctie.

Hierbij is het relevant om verder uit te diepen hoe de verantwoording formeel is geregeld. Van de burger hoeft de verantwoording in Nederland geen goedkeuring te hebben, de Kamer is de primaire geadresseerde. Hoe zou dit aspect beter geborgd kunnen worden? Om deze vraag beter te kunnen beantwoorden is meer onderzoek nodig, bijvoorbeeld door te kijken hoe dit over de grens is geregeld.

In memo 3 worden een aantal voorbeelden voor toepassingen van het frame van de burger als ‘belastingbetaler’ gepresenteerd. De crux hiervan is dat het Rijk in kan spelen op het referentiekader van de gebruikersgroep, en dat burgers vanuit hun primaire interesses bediend kunnen worden. Op dit aspect komen we terug bij onze aanbevelingen onder de ‘Hoe’-vraag.

3. Bied de *mogelijkheid* tot inzage. Als de informatie relevant, informatief, en toegankelijk is, dan helpt dit bij het kweken van belangstelling

Transparantie wordt vaak gedefinieerd als de mogelijkheid om informatie te krijgen. De crux schuilt in het woord *mogelijkheid*: transparantie hoeft niet te worden geëtiliseerd. Een raam is doorzichtig, ook op de momenten dat er niemand doorheen kijkt. De literatuur laat zien dat de *armchair auditor*, de ‘kritische derde’ die over de schouder van de overheid mee zou moeten kijken, wellicht nog op zich laat wachten, maar dit is geen

reden om minder open te zijn. Er kan dan immers niet betoogd kan worden dat er *geen* open kaart is gespeeld. Hiermee wordt bovendien voorkomen dat je als overheid wordt 'ingehaald' door de burgerinitiatieven, die de verantwoordingsinformatie wellicht op een foutieve manier interpreteren. Verkeerd geduide informatie kan grote gevolgen hebben voor de legitimiteit van de overheid.

Het symptoom van *cherrypicking* wordt vaak ingebracht in de context van discussies rondom transparantie: mensen pikken toch de informatie eruit waarop de overheid kan worden afgerekend. Dit is een legitiem argument, maar het is tegelijkertijd iets van alle tijden. Er zullen altijd mensen zijn die hun standpunt al hebben bepaald, en die bepaalde informatie alleen gebruiken op het moment dat het in hun verhaal past. Dat is geen argument om de zwijgende meerderheid niet tegemoet te komen. Anderzijds is de Open Overheid-beweging nog vrij nieuw. Daarmee hebben de belanghebbenden ook nog niet genoeg de kans gekregen om in aanraking te komen met het fenomeen. Rome is ook niet in één dag gebouwd.

2. Waarover Verantwoorden?

De vraag waarover door het Rijk verantwoording zou moeten worden afgelegd is veelomvattend. Voor dit rapport hebben we daarom een keuze gemaakt uit drie deeldossiers: de omvang van het 'conglomeraat' overheid, dimensies van verantwoordelijkheden, en het outcomevraagstuk. Alvorens we tot de behandeling van die dossiers zullen overgaan bespreken we eerst kort de randvoorwaarden van rijksverantwoording in heden en verleden.

Randvoorwaarden van rijksverantwoording

Voordat we de deelvraag waarover te verantwoorden kunnen behandelen, is het belangrijk om eerst scherp te hebben hoe de *huidige* situatie is op het gebied van rijksverantwoording: wat moet er momenteel in verantwoordingsdocumenten staan, en op wat voor manier is dit vastgelegd in de relevante wetgeving? Het is belangrijk om dit op deze plek expliciet te benoemen: door de huidige situatie in kaart te brengen, komen ook de opvattingsverschillen en knelpunten helderder in het vizier. Net als bij memo 1 opent deze paragraaf met een helicopterperspectief van het verslaggevingsframework, waarna ingezoomd wordt op de specifieke condities die vanuit het Rijk (en deels daarbuiten) ten opzien van verantwoording worden gesteld.

De eerder aangehaalde International Public Sector Accounting Standards Board ontwierp een raamwerk voor publieke verslaggeving. Een kernachtige notie die hierin wordt geuit is de volgende: '*financial reporting is not an end in itself*' (IPSASB, 2014). 'Systeembevrediging' kan derhalve niet het doel zijn van verantwoording. Het doel zou moeten zijn om informatie te leveren die nuttig en relevant is voor de gebruiker van die verslaggeving. Daarnaast wordt gesteld dat de décharge van verantwoordingsverplichtingen aan een aantal vereisten dient te voldoen:

- Het verstrekken van informatie over het beheer van de aan de entiteit toevertrouwde middelen om diensten te kunnen leveren.
- De naleving van de wetgeving, regulering, of andere autoriteiten die toezien op dienstverlening en andere handelingen.
- Het verstrekken van informatie over zaken zoals de geleverde prestaties van de entiteit gedurende de verslagperiode, en het vermogen om diensten in toekomstige perioden te kunnen blijven leveren, gegeven de manier waarop de door overheidsinstanties verleende diensten worden gefinancierd (hoofdzakelijk door belastinginkomsten) en de afhankelijkheid van de dienstontvangers van de levering van die diensten op de langere termijn. (*Ibid.*)

Deze basale vereisten aan verantwoording vinden goeddeels hun weerslag in de Nederlandse wetgeving. De Comptabiliteitswet (CW), de wet die aan de basis ligt van een groot gedeelte van de controle- en verantwoordingsmechanismen binnen het Rijk, wordt vaak in de eerste plaats gekarakteriseerd als een interne organisatiewet. De basis voor deze wet ligt in artikel 105 van de Grondwet, waarin wordt bepaald dat 'regels worden gesteld omtrent het beheer van de financiën van het Rijk'. Zodoende regelt de CW het beheer van de financiën van het Rijk en stelt het regels voor de Nederlandse rijksbegro-

ting en -verantwoording, alsmede de taakomschrijving van de Algemene Rekenkamer (zie ook kader).

De begrotings- en verantwoordingscyclus van de rijksoverheid

Ieder begrotingsjaar neemt ongeveer tweeëneenhalf jaar in beslag en bestaat uit drie fasen: (1) voorbereiding van de begroting, (2) uitvoering van de begroting, en (3) verantwoording. Voorafgaand aan het begrotingsjaar worden de rijksbegroting en de Miljoenennota voorbereid. Alle ministeries maken een afzonderlijke begroting. Al deze begrotingen samen vormen de rijksbegroting. Het ministerie van Financiën controleert of de rijksbegroting overeenkomt met de afspraken uit het Regeerakkoord en maakt een toelichting op de rijksbegroting, de Miljoenennota. Op Prinsjesdag presenteert de minister van Financiën, namens het kabinet, de rijksbegroting en de Miljoenennota in de Tweede Kamer. Na Prinsjesdag begint de behandeling van de rijksbegroting en de Miljoenennota in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

Tijdens het begrotingsjaar gaan de ministeries het beleid uitvoeren. De uitgaven worden gedaan uitgaande van de rijksbegroting. De minister van Financiën houdt de Tweede Kamer op de hoogte van de uitgaven via budgettaire nota's:

- *Voorjaarsnota*: geeft de situatie van de lopende begroting weer. Het verschijnt halverwege het lopende begrotingsjaar, uiterlijk op 1 juni.
- *Najaarsnota*: een tussentijds overzicht. Het gaat uiterlijk op 1 december naar de Tweede en de Eerste Kamer.
- *Miljoenennota*: een budgettair overzicht van de afgelopen begrotingsperiode. De Miljoenennota wordt op Prinsjesdag gepresenteerd.

Na afloop van het begrotingsjaar volgt de controle van de begroting en verantwoording. Ministeries maken een jaarverslag die door het ministerie van Financiën gebundeld worden in het rijksjaarverslag. Ook verschijnt er een toelichting op dit verslag: het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Deze moeten eerst goedgekeurd worden door de Algemene Rekenkamer. Daarna biedt de minister van Financiën ze aan de Tweede Kamer aan op Verantwoordingsdag.

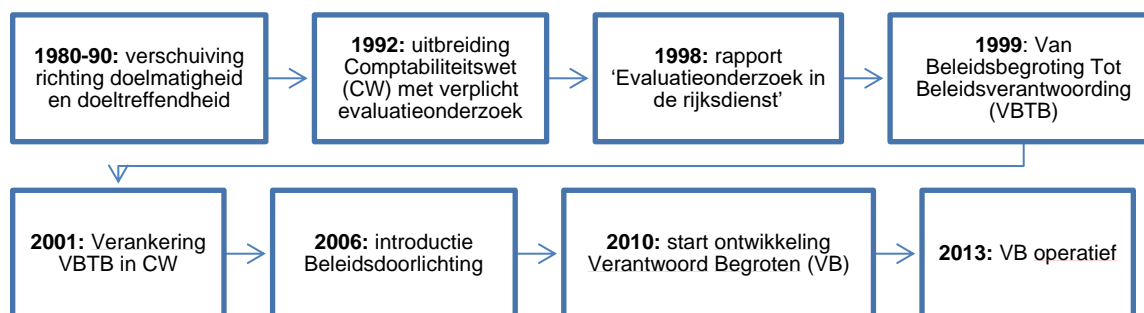
(Ontleend aan Ministerie van Financiën, 2015)

Ook het budgetrecht wordt in de CW nader uitgewerkt. Deze wet stelt regels betreffende de bevoegdheden en de te volgen procedures met betrekking tot de begroting, het financieel beheer en het toezicht van het de minister van Financiën. Ook regelt de Comptabiliteitswet 2001 de bevoegdheden, taken en samenstelling van de Algemene Rekenkamer. De Grondwet garandeert dus dat de Tweede Kamer, net als de Eerste Kamer, betrokken is bij de opstelling van de begroting en de verantwoording hierover.

De regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) komt voort uit de Comptabiliteitswet. Daarnaast wordt al het beleid periodiek (met een interval van vier à zeven jaar) geëvalueerd met behulp van een beleidsdoorlichting. Hierin wordt weergegeven hoe het beleid werkt en wat bekend is over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

Om de Nederlandse context van verantwoording te situeren, is het belangrijk om een kort historisch overzicht te geven van de belangrijkste ontwikkelingen.⁸

⁸ Het vervolg van deze paragraaf is goeddeels ontleend aan de historische beschrijving van Houppermans, Van Hoesel en Van Nispen, 2015.



Figuur 7. Historisch overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van rijksverantwoording sinds 1980.

De jaren '80 en '90 kenmerken zich door een verschuiving van betaalbaarheid en beheersbaarheid van overheidsuitgaven naar doelmatigheid en doeltreffendheid, onder invloed van het opkomende *NPM*-denken (Groot en Budding, 2008). In 1991 stelt de Algemene Rekenkamer dat evaluatieonderzoek een vast onderdeel moet zijn van ieder beleidsproces. Een jaar later wordt de CW bovendien drievoudig uitgebreid, met (1) de verplichting tot evaluatieonderzoek, (2) ministeriële verantwoordelijkheid voor doeltreffendheid en doelmatigheid beleid, en (3) supervisie van de minister over de uitvoering van evaluatie van beleid.

In 1998 wordt het rapport 'Evaluatieonderzoek in de rijksdienst' herzien, vanwege het grotere belang dat wordt gehecht aan niet-financiële beleidsinformatie en de kwaliteitseisen die daaraan gesteld worden. Ook worden evaluatieonderzoeken vaak niet gemeld bij de Algemene Rekenkamer, ook al is dit verplicht volgens de herziene Comptabiliteitswet. Niet lang daarna, in 1999, wordt de kabinetsnota 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) gepubliceerd, met voorstellen om te komen tot een beter inzicht in de koppeling tussen beleid, prestaties en middelen; en koppeling tussen de begroting en de verantwoording. Daarbij wordt financiële informatie gekoppeld aan beleidsinformatie en niet-financiële informatie. De drie W-vragen worden voor het eerst geformuleerd als uitgangspunt voor evaluatie:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat gaat *dat* kosten?⁹

Daarnaast wordt de beleidsparagraaf geïntroduceerd, waarin in de beleidsagenda een toelichting wordt gegeven op de beleidsprioriteiten; de ontwikkelingen in het beleid en de financiële consequenties. In 2000 publiceert de Algemene Rekenkamer het onderzoek 'organisatie van beleidsevaluatie', waarin wordt geconstateerd dat de evaluatiefunctie nog altijd sterke verbetering behoeft. Het referentiekader is nog niet eenduidig over de normstelling aangaande de organisatie van de evaluatiefunctie. Een aantal departementen stelt dat het kader en de conclusies van de Algemene Rekenkamer geen

⁹ Saskia Stuiveling (AR, 2011) noemde in aanvulling hierop 'de drie h-vragen' die in de jaarverslagen voor elk beleidsartikel moeten worden beantwoord: Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen? Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen? en Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

recht doen aan afwegingsprocessen in de ambtelijke en politieke besluitvorming. De verankering van VBTB in de Comptabiliteitswet geschiedt in 2001.

Het begin van de twintigste eeuw kenmerkt zich door het verder uitrollen van het zogeheten *results-oriented budgeting* (Van der Knaap, 2007), in het kielzog van *NPM*-invloeden. In 2004 wordt de werkwijze van VBTB geëvalueerd. Uit deze evaluatieronde blijkt dat vooral *ex ante* evaluaties voor verbetering vatbaar zijn. Er wordt vaak niet ingegaan op de probleemanalyse, een nulmeting en de te verwachten effecten van het beleid. Het zijn meer ramingen dan evaluatieonderzoeken. Ook is bij departementen vrijwel geen sprake van gestructureerde en systematische afweging van beleid. Geadviseerd wordt dat de *ex ante* evaluatie een vast onderdeel wordt van de beleidscyclus en dat bij nieuw of gewijzigd beleid meerdere beleidsalternatieven in kaart worden gebracht en beoordeeld op effecten en politieke consequenties.

Er ontstond een noodzaak om het aantal doelstellingen en prestatie-indicatoren in begrotingen en jaarrekeningen te verminderen. Ondanks indicatoren en verplichte beleidsevaluaties wordt er nog steeds onvoldoende inzicht ervaren in de effectiviteit van een groot deel van de overheidsuitgaven. Bovendien hebben evaluaties de neiging om binnen de vaste grenzen van beleidsambities en -theorieën te blijven. De effectiviteit en validiteit van bestaande beleidsprogramma's worden hierdoor vrijwel nooit ter discussie gesteld, met als gevolg dat inefficiënte beleidsprogramma's lang kunnen voortbestaan. In 2006 wordt de *beleidsdoorlichting* geïntroduceerd: een integrale *ex post* evaluatie van een algemene beleidsdoelstelling. De beleidsdoorlichting bestaat uit een beschrijving van de probleemanalyse en de rol voor de rijksoverheid hierin, naast beleidsdoelstellingen en gebruikte beleidsinstrumenten. Ook bevat de beleidsdoorlichting een analyse van de opgetreden maatschappelijke effecten en een beschrijving van de ingezette middelen, en wordt er een externe deskundige betrokken bij het vormen van een eindoordeel.

Eén van de elementen was de overgang van een traditionele *line-item*-begroting naar een programmabegroting, waarin middelen geautoriseerd werden op basis van algemene beleidsdoelstellingen. In de dagelijkse praktijk was het ministerie van Financiën de mening toegedaan dat de hervormingen slechts gedeeltelijk de verwachtingen inlossen. Er was weinig bewijs dat de nieuwe indeling tot grootschalige her-allocaties van uitgaven leidde – terwijl de informatiewaarde van de begrotingen en de administratieve lasten voor departementen sinds lange tijd een punt van discussie is.

Om de 'weeffouten' (AR, 2011) van VBTB te herstellen is in 2010 begonnen met de ontwikkeling van de methodiek van Verantwoord Begroten (VB), die meer uitgaat van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister. Dit moest resulteren in een duidelijker inzicht in de beleidsinzet van de minister, wat op zijn beurt idealiter leidt tot een heldere beleidsverantwoording. De begroting wordt daarmee in eerste plaats een financieel document. Nieuwe vragen doen hun intrede:

- Wat wil *de minister* bereiken?
- Wat gaat *de minister* daarvoor doen?
- Wat *kost het ambtelijk apparaat* waarover de minister kan beschikken?

Vanaf 2013 is deze methode volledig operatief. Enkele kernelementen ervan zijn een gedetailleerdere, centraal gedefinieerde presentatie van beleidsuitgaven; afzonderlijke presentatie van organisatorische (personele en materiële) en beleidsuitgaven; en striktere criteria over het gebruik van prestatiedoelstellingen en indicatoren (De Jong, Van Beek, en Posthumus, 2013). Ook worden onder Verantwoord Begroten beleidsanalyses gelinkt aan verantwoording, zodat dubbel werk op dit gebied zo veel mogelijk wordt uitgesloten.

Tussen de implementatie van de besproken hervormingen en de uitwerking moet nog wel enige reserve worden ingebouwd, in die zin dat er vanuit sommige hoeken veel weerstand is vertoond op het moment dat er veranderingen werden doorgevoerd, waarbij met name beleidsdirectoraten de verloren 'ruimte' in de begrotingsdocumenten proberen terug te winnen door de nieuwe regels om te buigen (De Jong, 2013). Dit grijpt terug op de eerdergenoemde gedachte dat externe druk individuen en organisaties kan doen besluiten om hervormingen tegen te werken (Verhoest, 2010). Ondanks dat dit gedeeltelijk te voorkomen is, leidt dit in de praktijk wel tot enige diversiteit aan opvattingen en mores op het gebied van begrotings- en verantwoordingspresentatie, die voor een deel ook empirisch bevestigd worden (Kraan; 2010; BOR, 2015a; Hoppe, Woldendorp, en Bandelow, 2016; AVRo, 2016).

Huidige en toekomstige ontwikkelingen

Vanuit het Rijk zijn er een aantal doelstellingen uitgesproken die als doel hebben om de publieke verantwoordingstaak verder te brengen.¹⁰ Zo werd de Comptabiliteitswet in 2016 aangevuld op het vlak van niet-financiële informatie, waarbij een additionele verplichting van kracht werd dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting moeten bevatten over doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid die worden nastreefd.

Tot slot is het ministerie van Financiën bezig om onder de noemer van het project 'Naar een Digitale Begroting' een aantal veranderingen op touw te zetten die de verbetering van (het gebruik van) informatie bevorderen en bestendigen. Een voorbeeld hiervan is de website rijksfinancien.nl, die niet alleen experimenteert op het gebied van informatieve weergave en visualisaties van begrotings- en verantwoordingsinformatie, maar dit ook probeert te koppelen aan een steeds grotere selectie van outcome-indicatoren.

Hierin is ook het advies van de Taskforce Publieke Verantwoording vermeldenswaardig, die in februari 2017 verslag deed van een aantal tendensen in publieke verantwoording en verslaggeving, en een paar van de kernvraagstukken voor de komende tijd formuleerde:

¹⁰ De Taskforce Publieke Verantwoording (2017) geeft een overzicht van de belangrijkste initiatieven op dit gebied met enerzijds sectoroverstijgende initiatieven zoals de WNT, beleidskader derivaten, gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht, Single Information, Single Audit, en een uniform subsidiekader; anderzijds initiatieven binnen sectoren zoals de AVRo, BBV, woningcorporaties (RJ 645), zorginstellingen (WTZi en DiGiMV) en onderwijs (RJO en integrale brochure OCW).

definieer data tot op het niveau van de verantwoording, uniformeer deze definities en neem de onderliggende bouwstenen op in de administratie. In regelgeving zijn data niet altijd helder omschreven. Hierdoor ontstaat er ruimte voor interpretatie van de begrippen. Dit heeft tot gevolg dat data onderling slecht te vergelijken zijn en dat voor dezelfde begrippen meerdere indicatoren worden opgeleverd. Per sector kan voor een minimale dataset worden gekozen ('need to know'). Dit kan zowel voor financiële indicatoren als voor beleidsindicatoren (TPV, 2017).¹¹

Een andere ontwikkeling is de tijdelijke Kamercommissie Breed Welvaartsbegrip, die begin 2017 heeft aanbevolen een jaarlijkse Monitor Brede Welvaart te ontwikkelen. Iets dat is overgenomen door het kabinet; de eerste editie van de monitor wordt in 2018 gepubliceerd. In deze context is ook de VWS Monitor het vermelden waard, die ten doel heeft om de gesteldheid van de Nederlandse gezondheidszorg inzichtelijker te maken (zie kader). Om ervoor te zorgen dat de VWS-begroting meer dan voorheen een echte basis biedt voor verantwoording, is het project 'Betere beleidsverantwoording' in 2016 gestart. Hiermee is invulling gegeven aan de wens van de vaste Kamercommissie VWS zoals uitgesproken tijdens de wetgevingsoverleggen over de jaarverantwoording van 2014 en 2015. Het doel van het project is het verbeteren van de beleidsverantwoording in de begroting en het jaarverslag van VWS door het formuleren van SMARTere beleidsdoelstellingen en het gebruik van een zinvolle set indicatoren. Hiertoe is in de voorbereiding van de ontwerpbegroting 2017 extra aandacht besteed aan het SMART formuleren van beleidsdoelstellingen in de beleidsagenda en in de afzonderlijke begrotingsartikelen. Daarnaast is er monitor www.hetzorgverhaal.nl ontwikkeld (Ministerie van Financiën, 2017).

VWS Monitor

In 2016 is begonnen met de ontwikkeling van de VWS monitor. Doel van deze monitor is meer inzicht te krijgen in de gesteldheid van de Nederlandse gezondheidszorg en om duidelijk maken of er reden is voor bijsturing van beleid. De VWS-monitor bevat (maatschappelijke) doelstellingen met indicatoren voor de verschillende levensfasen en heeft een signalerende werking. De monitor wordt in 2017 verder doorontwikkeld, mede op basis van de door de Tweede Kamer benoemde verbeterpunten (Ministerie van Financiën, 2017).

In 2018 zullen de mogelijkheden worden onderzocht van het toevoegen van geschikte en beschikbare uitkomstindicatoren; samen met de medisch-specialistische zorg wordt er momenteel gewerkt aan het vergroten van inzicht in kwaliteit en uitkomsten van zorg en aan het meer gebruiken van uitkomstindicatoren. Daarnaast zal worden onderzocht of (uitkomsten van) zorg zinvol kunnen worden gerelateerd aan thema's als arbeidsmarktpositie en gezondheid.

¹¹ Daarnaast worden in het bestuursverslag de volgende hoofdthema's als 'tenminste' gekwalificeerd

- visie
- besturingsmodel
- bedrijfsvoering
- financiële cijfers
- belangrijkste (beleids-)prestaties
- risicoprofiel, inclusief continuïteit
- naleving/rechtmatigheid
- omgang met de omgeving
- aandacht voor duurzaamheid
- in control zijn (bij wijze van sluitstuk)

De ontwikkeling van diverse monitoren op rijksniveau is interessant en relevant om te noemen in de context van de *Waarover*-vraag. Dit wordt nader toegelicht wanneer we op het 'outcome'-vraagstuk terugkomen.

Drie dossiers: Omvang, Dimensies, Outcome

Het inhoudelijke vraagstuk van rijksverantwoording is veelomvattend. De *waarover*-vraag is daarom ook te breed om in zijn geheel te behandelen. Om die reden moest er een keuze worden gemaakt uit onderwerpen die enerzijds veel relevantie en urgentie genieten bij de betrokken partijen, en onderwerpen waarover anderzijds in onze ogen nog te weinig systematisch debat bestaat. Daarom beperken we ons in de beantwoording van de *waarover*-vraag tot drie dossiers: (1) de omvang van het 'conglomeraat' overheid, (2) het door ons ontwikkelde analysemodel van de drie 'dimensies' van verantwoordelijkheid, en (3) de 'kwestie' outcome.

Het omvangsvraagstuk – de mate waarin het geaggregeerde inzicht ontbreekt, of voor verbetering vatbaar is – heeft een hoge urgentiewaarde, die onder meer blijkt uit de structurele agendering ervan door diverse organisaties. De dimensies van verantwoordelijkheid grijpen terug op een punt wat ook vaak wordt benoemd, maar waar nog weinig structureel over wordt gesproken: het feit dat er per organisatie sterk verschillende opvattingen bestaan over waarover een overheidsorganisatie *verplicht* is te verantwoorden, waarvoor ze *voelt* dat ze zich moet verantwoorden, en wat vanuit andere actoren is *toebedacht* waarover de organisatie zich dient te verantwoorden.

Tot slot is het dossier outcome om belangrijk. Enerzijds is outcome relevant om te bespreken in de rijkscontext: met name bij de transitie van VBTB naar Verantwoord Begroten is het opnemen van outcome-indicatoren in de verantwoording een onderwerp waarover de meningen sterk uiteenlopen, met betrekking tot informatiewaarde, bruikbaarheid, daadwerkelijk gebruik en het inzichtelijk maken van beleidseffecten. Anderzijds geldt ook hier dat het debat geen structuur kent: vaak passeren dezelfde argumenten voor en tegen de revue, zonder dat er systematisch en empirisch wordt gekeken naar de waarde van die argumenten. In onze behandeling van dit dossier proberen we een eerste aanzet te geven tot het scheppen van de condities voor een gestructureerd debat hierover.

Omvang van het 'conglomeraat' overheid

In deze paragraaf gaan we in op de problematiek rondom de omvang van de rijksoverheid, en specifiek de omvang van waar de centrale overheid zich over zou moeten verantwoorden. In zekere zin kan de overheid meer en meer als 'conglomeraat' worden gedefinieerd: een grote organisatie, bestaande uit verschillende divisies die niet met elkaar in verband staan. Op veel beleidsterreinen bepaalt het Rijk de uitgavenkaders, waarbij uitvoering aan de medeoverheden wordt overgelaten, opdat ongewenst geachte verschillen tussen de voorzieningen worden voorkomen.¹²

¹² Sinds 1994 wordt door het kabinet gebruik gemaakt van trendmatig begrotingsbeleid. Belangrijk onderdeel is de beheersing van de overheidsuitgaven via het uitgavenkader, waarbij een vast reëel kader vastgesteld waarin uitgaven niet hoger mogen zijn dan een vooraf afgesproken plafond. Inkomstenmeevallers mogen niet worden gebruikt voor extra uitgaven en tegenvallers worden niet automatisch door extra be-

Onder invloed van het *New Public Management*-denken, waarin niet meer gecentraliseerd werd gewerkt met een uniforme beheersing, maar gediviseerd met per product georganiseerde eenheden, is er een grote diversificatie van overheidsactiviteiten op gang gekomen. Op sommige terreinen leidde dit tot grote voortgang op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo spelen decentrale overheden een belangrijke rol op het vlak van (quasi-)collectieve goederen en diensten (Gradus, 2017); ten opzichte van het Rijk zijn ze in het voordeel, in zoverre dat ze zich goed kunnen voegen naar lokale omstandigheden en voorkeuren. Omdat de centrale overheid in principe voor uiteenlopende overheidsvoorzieningen een uniform voorzieningenniveau tot stand moet brengen, leidt beleidsuitvoering op decentraal niveau vaak tot betere allocatie. Ook op het gebied van zorg en sociale zekerheid is er uitgebreid gedecentraliseerd.¹³

De voordelen ten spijt is de algemene huidige teneur dat door het op afstand plaatsen van diensten het centrale inzicht vaak ontbreekt. Dit werkt in op het gevoel van (gebrek aan) controle op rijksniveau. In de afgelopen jaren is dit debat over inzicht op centraal niveau steeds feller en urgenter gevoerd (zie bijv. BOR, 2015a; AR, 2016ab).

Met name door de volksvertegenwoordiging wordt dit vaak geagendeerd. Zo merkte het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (2015b) op dat de kwantitatieve reikwijdte van het budgetrecht voor de Kamer is afgenomen. Dit kwam onder meer door:

- relatieve toename van het aandeel premiegefinancierde uitgaven (zorg en sociale zekerheid) in de collectieve uitgaven;
- relatieve afname van de begrotingsgefinancierde middelen binnen de collectieve sector door overhevelingen (decentralisaties, privatiseringen);
- relatieve toename van andere financieringsvormen dan op de klassieke wijze via de rijksbegroting (garantieregelingen, deelnemingen, achterborgstellingen, PPS-constructies, etc.). (BOR, 2015b)

Thans bepalen ministeries zelf of zij een ondergrens hanteren voor het toelichten van mutaties, wat tot grote verschillen tussen ministeries heeft geleid. Zo licht het ministerie van Justitie en Veiligheid mutaties bijvoorbeeld alleen toe wanneer deze meer dan € 5 miljoen bedragen, terwijl het ministerie van OCW alle mutaties boven de € 2,2 miljoen toelicht (BOR, 2015a). Ook De Kam (2013) constateerde dat het type financiële instrumenten dat door departementen wordt ingezet sterk verschilt. Zo keerde het ministerie van OCW het grootste deel van het geld uit aan onderwijsinstellingen, terwijl de uitgaven voor studiefinanciering zichtbaar zijn bij de inkomensoverdrachten en verstrekten leningen. Daarnaast bestaat bijvoorbeeld tweederde van de uitgaven bij het ministerie van SZW uit inkomensoverdrachten. Bij het ministerie van VWS neemt deze post

zuinigingen opgevangen. Het uitgavenkader bestaat uit drie deelvaders: (1) de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid, (2) de zorg en (3) de uitgaven rijksbegroting (Rbeng of rijksbegroting in enge zin). Premiegefinancierde uitgaven in de sociale zekerheid en de zorg behoren wel tot de collectieve uitgaven, maar ze niet onder de rijksbegroting (Warmelink, 1993; Ministerie van Financiën, 2017).

¹³ De controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven zorg en sociale zekerheid is daardoor getrapd vormgegeven. De uitvoeringsinstellingen zoals zorgverleners en zorgverzekeraars hebben eigen externe accountants. De Nederlandse Zorgautoriteit, het Zorginstituut Nederland en de Inspectie SZW houden toezicht op die instellingen. Ook de toezichthouders worden gecontroleerd door een externe accountant (Ministerie van Financiën, 2017).

meer dan een derde van de uitgaven voor zijn rekening: de zorgtoeslag (*Ibid.*). Een ander gevolg is dat substantiële delen van de begrotingen (zoals overdrachtsuitgaven en lumpsumbetalingen) niet zijn toegelicht (AR, 2016a).¹⁴

De horizontale verantwoording naar raden en staten van gemeenten en provincies wordt ook als aandachtspunt genoemd. In de praktijk zijn de verslagen en rapportages vaak gedetailleerd en specialistisch; iets dat de kaderstellende en controlerende taak op centraal niveau bemoeilijkt (Eerste Kamer, 2017). Op het gebied van natuurbeleid is te merken dat de decentralisaties de Kamer ook parten spelen. Dat beleid ligt voor een belangrijk deel in handen bij de provincies, die hier ook over rapporteren. Het Rijk geeft deze informatie vervolgens door aan de EU, die daar ook om vraagt, maar ook aan de Kamer, maar dit leidt niet tot een geïntegreerd beeld.

De volksvertegenwoordiging wordt vaak gekenschetst als generalist, die een andere invulling aan de controletaak geeft dan vakspecifieke toezichthouders, en zodoende ook op een andere manier in zijn informatiebehoefte dient te worden voorzien. Een tekenend voorbeeld hiervan is een uitspraak die Kamerlid Arne Weeverling (VVD) in juni 2017:

Voor het onderdeel “doelstellingen” [constateren we] dat er wel veel informatie is, maar dat deze niet opgenomen is in het jaarverslag. We zouden graag zien dat de Minister in de volgende begrotingen en jaarverslagen zelf meer informatie opneemt over het beleid en de resultaten van het beleid, en niet alleen verwijst naar informatie op websites en naar eerder gestuurde stukken, omdat het jaarverslag hierdoor geen overzicht en bovendien weinig sturingsinformatie voor de Tweede Kamer biedt (Tweede Kamer, 2017b).

Er lijkt hierin dus wel genoeg informatie te bestaan, maar door de hoge mate van decentralisatie en op afstand plaatsen is het onduidelijk of de informatie als *management-informatie* of als *sturingsinformatie* gebruikt kan worden. Ook het idee van de volksvertegenwoordiging als generalist is belangrijk om hierin mee te nemen: die is niet geholpen door informatie die te specifiek is.

Internationaal is als oplossing voor het probleem van decentraal inzicht het zogeheten *Whole-Of-Government accounting* (WGA, zie kader) aangedragen. Het loont de moeite om hier kennis van te nemen, maar de toepasbaarheid in ons land ligt gecompliceerd door de zeer sterk decentrale structuur.

Whole-of-Government accounting

De omvang van de centrale overheid is een onderwerp dat niet alleen in Nederland prominent op de agenda staat; ook in internationaal opzicht de afgelopen jaren aan interesse heeft ge-

¹⁴ Tegelijkertijd is enige realiteitszin en praktisch inzicht hierin soms niet vreemd. Zo lichtte BOR-medewerker Rolf Noordsij (in Zandee, 2016) in de context van de kosten voor asielzoekers toe: “Niemand zal zich over verbazen dat daar ... bij de Voorjaarsnota extra miljoenen voor worden uitgetrokken. Dan kun je zeggen dat de minister buiten het budgetrecht om extra uitgaven heeft gedaan, maar die redenering zal niemand maken. Het alternatief was geweest dat de regering niks doet, omdat de Tweede Kamer nog niet akkoord is met de begrotingswijziging. De regering regeert en de Kamer controleert. En dat gebeurt af en toe achteraf.”

wonnen. Over de grens is de belangstelling voor het zogeheten *Whole-of-Government accounting* (WGA) gegroeid, dat net als vergelijkbare eerdere denkstromingen zoals *joined-up government* en *integrated public governance* probeert om het grote geheel in kaart te brengen door alle verschillende actoren in de publieke sector binnen één kader te plaatsen (Pollitt en Bouckaert, 2011). WGA hanteert de doctrine dat door middel van consolidatie *volledig* inzichtelijk moet zijn wat er speelt, om de centrale overheid ter verantwoording te kunnen roepen. Om die reden zouden niet alleen departementale uitgaven moeten worden weergegeven, maar ook uitgaven van agentschappen, decentrale overheden, en uitgaven en verplichtingen ‘buiten de boeken’ zoals in publiek-private samenwerkingen.

De bredere definities van WGA duiden op een ambitieuze hoeveelheid centralisatie van de boekhoudkundige praktijk. Uit die definitie blijkt nog niet hoe de balans is geregeld tussen doelstellingen van macro-economische sturing en micro-economisch beheer. In Groot Brittannië zijn stappen gezet op het gebied van WGA, maar dit is niet als onverdeeld succes geëvalueerd. De belangrijkste bevinhding was dat er veel moeite voor moest worden gedaan, terwijl het weinig extra inzicht oplevert (Pollitt en Bouckaert, 2011). Naast Groot Brittannië is WGA – met meer succes – in Nieuw-Zeeland geïmplementeerd. Dit land kan echter profiteren van een verhoudingsgewijs overzichtelijke bestuursstructuur.

Hierbij is misschien een minder sturende en meer ‘opvoedkundige’ taak weggelegd voor de controlerende functie bij het Rijk. Op centraal niveau is er duidelijk wat waardevolle verantwoordingsinformatie zou kunnen zijn voor het geaggregeerde beeld: wat is informatie waarop op rijksniveau gestuurd kan worden, en hoe zou die aangeleverd moeten worden? Hierover communiceren en het gesprek aangaan met andere bestuursniveaus loont de moeite. Ook op het gebied van kwaliteit van verantwoordingsinformatie zou kunnen worden meegedacht. Als de huidige informatie te weinig inzicht biedt, geef dan handreikingen of aanwijzingen over wat zou helpen om de inzichtelijkheid en de informatiewaarde te verhogen. Het is dus vanuit het Rijk zaak om het proces ook mede vorm te geven.¹⁵

Meer sturing en centralisatie lijken in dezen misschien goede *quick wins*, maar dit zijn symptomen die averechts zullen werken. Busuioc (2013) laat bijvoorbeeld zien dat alleen *meer verantwoording* geen antwoord biedt, en leidt tot misplaatste oplossingen die het verantwoordingstekort eerder vergroten dan versterken. Het probleem zit hem dan ook niet zozeer in het gebrek aan verantwoording zelf, maar des te meer in het gebrek aan *reflectie* op de bestaande verantwoordingsstructuren en -regelingen. Een overdaad aan formele verantwoordingsinstrumenten beperkt het autonoom handelen. Instrumenten kunnen bedoeld zijn om machtsmisbruik en bureaucratisch verschuilen te voorkomen, maar ze zijn nadrukkelijk niet bedoeld om ten koste te gaan van het deskundige oordeel van een organisatie (immers het uitgangspunt waarin de dienst in eerste instantie op afstand is geplaatst), waarmee het zijn geloofwaardigheid en effectiviteit ondermijnt (Majone, 1996).

Ook empirisch bewijs dat Bovens en Schillemans (2014) bij elkaar brachten laat zien dat een toegenomen nadruk op verantwoording aanzienlijke *collateral damage* tot ge-

¹⁵ Een voorbeeld van hoe aan de vraag vanuit de Kamer tegemoet wordt gekomen is de Nederlandse Zorgautoriteit, die de verslaglegging van het toezicht sinds eind 2016 meer koppelt aan ‘zaken waarmee burgers in de praktijk te maken krijgen’; ook verwijst het rapport nadrukkelijk naar de publicatie van eerdere onderzoeken, waardoor het meer een samenvattend karakter krijgt (minister van VWS, 2016).

volg heeft gehad in termen van buitensporige kosten, *red tape*, en negatieve effecten op andere publieke waarden zoals effectiviteit, doelmatigheid, vertrouwen, en lerend vermogen. Dit sluit aan bij wat in het recente verleden door het ministerie van Financiën (2005) 'regeldruk en controletoren' genoemd.

Het is daarom des te belangrijker om ook vertrouwen te tonen in de andere bestuursniveaus, en niet al te veel uit te willen gaan van het idee van 'cockpit Den Haag' (Rob, 2016). De in 2009 ontwikkelde Vertrouwenscan zou hierbij kunnen helpen. Dit is een door het ministerie van Financiën ontwikkeld instrument, dat inzicht geeft in de mate waarin vertrouwen binnen een relatie een rol speelt. Decentraal zijn daarnaast de afgelopen jaren veel pilots gestart die actoren in staat stellen af te wijken van bepaalde wet- en regelgeving, en hen meer vertrouwen en initiatiefmogelijkheden biedt, zoals Anders Geregeld (ondernemers), Horizontaal Toezicht (Sociaal Domein en zorg), en Regelluwe scholen (zie kader). De resultaten uit deze pilots stemmen positief over de uitwerking van het toekennen van vertrouwen in de professional.

Dimensies van verantwoordelijkheid

In de publieke sector geldt impliciet het uitgangspunt dat wetenschappelijke kennis, door onderbouwing van de veronderstellingen en causaliteiten die ten grondslag liggen aan het beleid, zou moeten leiden tot beter beleid. Kennis komt idealiter tot stand dankzij goed gebruik van geijkte methoden zoals *ex ante* beleidsanalyses of beleidsexperimenten. Dit uitgangspunt en het belang van *evidence-based* kennis impliceren een rationeel-economische benadering van beleid waarbij beleid effectief is in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid (Houppermans, 2017). Hierbij wordt bovendien vaak uitgegaan van de analogie van de 'puzzel': alle stukken liggen al op tafel, ze hoeven alleen nog in elkaar te vallen (Bratton, 2013).

Ook publieke verantwoording wordt vaak in het discours geplaatst als een technocratisch of administratief probleem, waarbij de problemen gemakkelijk identificeerbaar – en herleidbaar – zijn, bijvoorbeeld in het geval van wanbeheer van financiële middelen of fraude (Ebrahim, 2009). De oplossingen die uit het op deze manier formuleren van het probleem voortvloeien laten zich raden: strengere regelgeving, gedragscodes en sancties. Dit is een sterk positivistische kijk op verantwoording (*Ibid.*), waarbij wordt verondersteld dat meer informatie en transparantie de 'ware aard' achter gedrag zou kunnen onthullen, die het op zijn beurt mogelijk maakt om te corrigeren en te rectificeren.

Het ligt voor de hand om beslissingen te beoordelen op hun directe uitkomst, waardoor verantwoording een overzichtelijk 'spel' wordt waarin de formeel verantwoordelijke kan worden aangesproken op een gebrekkige uitkomst. Maar in de context van de complexiteit en onzekerheid van besluitvorming in de publieke sector, waarbij veel partijen betrokken zijn (om die reden wordt het in het Engels ook wel *the problem of many hands* genoemd), wordt het alleen naar de uitkomsten kijken vaak als te nauw gezien (Schillemans, 2017). De meningen verschillen sterk over wat door zou moeten gaan voor een 'goede' beslissing. (Koppell, 2005).

Verantwoordelijkheid is dus een complex en gelaagd begrip. Om die reden is het handig om de verschillende *dimensies* van verantwoordelijkheid te conceptualiseren, om invulling te geven aan die in de literatuur geobserveerde veelvormigheid. In de context van

verantwoording in de non-profitsector onderscheidt Ebrahim (2009) drie stromen die het normatieve discours bepalen: (1) het verbeteren van *board governance*, (2) het verbeteren van *performance-based* verslaggeving, en (3) het aantonen van vorderingen die bijdragen aan de oorspronkelijke doelstelling. In het verlengde hiervan worden drie verantwoordingsregimes onderscheiden: dwingende, technocratische, en adaptieve verantwoordelijkheid.

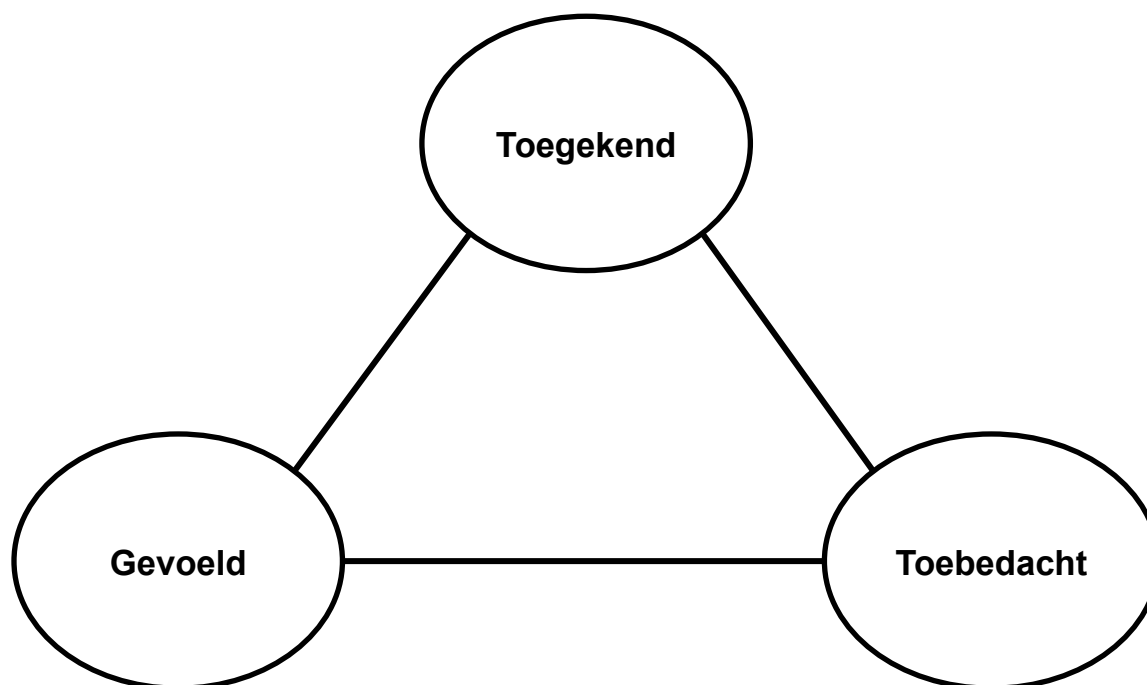
1. *Dwingende verantwoordelijkheid* is gericht op het bestuur, waarbij verantwoording wordt afgedwongen door externe wet- en regelgeving om te kunnen voldoen aan de vereisten rondom openbaarmaking. Dit kan de vorm hebben van een jaarlijkse audit, maar kan ook in de vorm van een rapportage aan iedere subsidiegever, toegespitst op diens behoefte.
2. *Technocratische verantwoordelijkheid* is gericht op prestatie-indicatoren. Er zit een dwingende component in, inzake de financieringsvereisten van de rapportage, maar deze categorie richt zich ook op de professionele normen en codes als onderdeel van de verantwoording. Zowel dwingende als technocratische verantwoordelijkheid zijn gefocust op de eisen die externe partijen stellen aan non-profitorganisaties.
3. *Adaptieve verantwoordelijkheid* is gericht op interne vereisten om verantwoording over de agendering van bepaalde speerpunten en prestatie maatstaven te verbeteren. Het omvat niet de 'mal' van de prestatie maatstaven die bij de eerste twee verantwoordelijkheden doorslaggevend is.

Dit is een goed vertrekpunt voor het verder bouwen aan een model waarin de verschillende bestaande en gepercipieerde verantwoordelijkheden kunnen worden gerangschikt. O'Dwyer en Boomsma (2015) geven een andere inkleuring aan deze driedeling, en onderscheiden in hun onderzoek onder ngo's drie verantwoordelijkheidstypen: (1) opgelegde verantwoordelijkheid, (2) gevoelde verantwoordelijkheid, en (3) adaptieve verantwoordelijkheid:

1. *Opgelegde verantwoordelijkheid* prioriteert formele, dwingende, en op *compliance* gebaseerde vormen van verantwoording, uitgaande van een hiërarchische verantwoordingsstructuur, en voornamelijk gebaseerd op kwantitatieve metingen.
2. *Gevoelde verantwoordelijkheid* geeft de voorkeur aan interne motivaties van actoren, en hun gevoel van eigen verantwoordelijkheid. Op die manier vormt gevoelde verantwoordelijkheid ook het middel waarmee deze actoren *vrijwillig* de verantwoordelijkheid (dus niet in de zin van *accountability*, maar veeleer in de zin van *responsibility*) nemen, te verantwoorden en open te staan voor vragen.
3. *Adaptieve verantwoordelijkheid* wordt omschreven als een hybride regime, waarin wordt gezocht naar de juiste balans tussen opgelegde en gevoelde verantwoordelijkheid (*Ibid*).

In navolging hiervan onderscheiden wij drie dimensies van verantwoordelijkheden, die hier goed bij aansluiten, maar het model nog meer van toepassing maken op de situatie van de rijksoverheid: (1) vanuit wet- en regelgeving formeel *toegekende verantwoordelijkheden*, (2) door de organisatie *zelf gevoelde verantwoordelijkheden*, en (3) door de

samenleving *toebedachte verantwoordelijkheden*.¹⁶ Schematisch kan deze driehoeks-verhouding als volgt worden weergegeven (zie figuur 8).



Figuur 8. Drie dimensies van verantwoordelijkheid

Net als de Verantwoordingskaart van de rijksoverheid die wordt beschreven in memo 1 is deze figuur als analysemodel en onderzoeksinstrument bedoeld. Hij brengt de verbanden (en, nog belangrijker, de verbroken verbindingen) die er bestaan tussen de verschillende dimensies systematisch in kaart. Ook roepen ze opnieuw het onderscheid tussen *accountability* en *responsibility* in herinnering, zoals omschreven in de introductie: de eerste bijvoorbeeld als de sociale relatie waarin een actor de verplichting voelt om diens gedrag te rechtvaardigen voor een andere partij (Bovens, 2007), de tweede als de *toewijzing* van verantwoordelijkheid (Thomas, 1998).

Hoe zich dit verhoudt tot de vraag *waarover* verantwoording wordt afgelegd, zit als volgt. Op het moment dat de samenleving een bepaalde verantwoordelijkheid toekent aan een organisatie, maar die organisatie voelt de verantwoordelijkheid anders, of de verantwoordelijkheid is formeel anders geregeld, dan leidt dit ook tot een ander type verantwoording. Hierdoor lijkt de verantwoording vanuit de ene actor bezien misschien sluitend, maar voor de andere actor kan het wellicht een stuk minder goed werken. Er bestaat vaak geen aansluiting tussen datgene waar een actor wettelijk verantwoordelijk voor is, datgene waartoe hij zich verantwoordelijk voelt, en datgene waartoe hij verantwoordelijk wordt gehouden.

Busuioc, Curtin, en Groenleer (2011) beredeneren dat autonomie en verantwoording van overheidsorganisaties vaak twee kanten van dezelfde medaille, zijn, maar dat ze meestal los van elkaar worden onderzocht. Daarom doen zij specifiek onderzoek naar

¹⁶ De auteurs bedanken Martin Dees voor zijn suggestie van deze driedeling.

de wisselwerking tussen autonomie en verantwoording: op maat gemaakte verantwoordingsregelingen die door alle betrokken actoren worden geaccepteerd geven een versterkt gevoel van autonomie, terwijl een ongeschikt of betwist verantwoordingssysteem juist het tegenovergestelde effect heeft. Dit laatste heeft een negatieve uitwerking op autonome ontwikkelingen.

De *disconnects* tussen de verantwoordingsdimensies zijn des te duidelijker geworden onder Verantwoord Begroten: het 'inkrimpen' van informatie heeft vanuit departementaal oogpunt misschien niet geleid tot een 'verarming' van informatie (iets waarop in de volgende paragraaf uitgebreider wordt ingegaan), maar vanuit de optiek van andere actoren wel. De definities worden strak geformuleerd: veel informatie beperkt zich tot de invloedssfeer van de minister. Maar in de praktijk wordt door anderen vaak teruggeval-
len op het frame van 'de overheid' als geheel.¹⁷

Hierbij is het zaak om te reageren op wat er wordt beweerd: niet alleen open kaart te spelen over waar *geen* verantwoordelijkheid voor wordt gedragen, maar ook toe te lichten hoe het dan wel is geregeld. Dit kan worden versterkt door de bespiegeling in de vorige paragraaf over de omvang van de overheid: ga in gesprek met de andere bestuurslagen over hoe de verantwoordingsinformatie op die niveaus vervolgens vertaald kan worden naar adequate sturingsinformatie voor het geaggregeerde beeld.

Maak daarnaast niet alleen duidelijk *wat* binnen en buiten je macht ligt, maar ook *waarom* het op deze manier is geregeld. Het expliciet stellen van waarom bepaalde zaken op afstand zijn geplaatst kweekt meer *goodwill* dan het simpelweg afschuiven van die verantwoordelijkheid op de actor waar het om gaat. Op die manier wordt ook de regierol van het Rijk onderstreept.

Outcome en de gedachte van publieke waardecreatie: Een noodzakelijke herbezinning

In deze paragraaf gaan we in op het aspect van de outcome in de verantwoording: een complex onderwerp waar in de afgelopen 15 jaar nationaal en internationaal veel over is geschreven. Een van de kernveranderingen die het *NPM*-denken internationaal met zich mee heeft gebracht is de overgang van procesgerichte verantwoording naar resultaatgerichte verantwoording (Schwartz, 2002), waarvan outcome en *results-oriented budgeting* een belangrijke exponent zouden moeten worden.

Mark Robinson (2016) ziet de economische crisis van 2008 als een breukpunt in de opstelling van centrale overheden, en stelt dat vóór de crisis het belangrijkste thema op het gebied van begrotingshervormingen vooral het gedachtegoed van *Value for Money* (VfM) was, in het verlengde van het *results-oriented budgeting*. Het doel hierbij was om het begrotings- en verantwoordingsproces tot een krachtig middel te vormen om effici-

¹⁷ Een andere manier waarop over het verschil in verantwoordingsdimensies kan worden gesproken is het verschil tussen *outside-in* en *inside-out reporting* (Schaltegger en Wagner, 2017; Burritt and Schaltegger, 2010), ontleend aan de literatuur over duurzaamheidsverslaggeving. De *outside-in*-benadering omvat stakeholderdialoog, rapporten en communicatie met de belanghebbende partijen, evenals management- en meetactiviteiten om aan de informatiebehoeften van externe partijen tegemoet te komen. De *inside-out*-benadering vindt plaats wanneer managers informatie nodig hebben ter ondersteuning van hun eigen beslissingen – die niet noodzakelijkerwijs samenvallen met de andere benadering.

ency en effectiviteit te bevorderen. De redenering dat begroten een belangrijk instrument zou moeten worden in het stimuleren van VfM leidde niet alleen tot een grote focus op de vorm van de prestatiebegroting, maar ook tot enkele aanverwante hervormingen zoals overdrachtsflexibiliteit en het geleidelijk invoeren van een batenlastensysteem. In veel landen had het daarnaast veel invloed op het ontwerp van de begrotingssystematiek die betrekking had op de middellange termijn.

Dit beeld lijkt echter langzaam te kenteren. In de praktijk is het gebruik van prestatiegegevens in het besluitvormingsproces niet toegenomen, ook niet onder druk van ingrijpende internationale gebeurtenissen zoals de financiële crisis van 2008 (Hawkesworth en Klepsvik, 2013; Moynihan en Beazley, 2016). In plaats daarvan richtten politici en ministers van financiën zich juist op inputgegevens om beslissingen te nemen over moeilijke ombuigingen (De Jong, 2016). Ook op decentraal niveau werd opgemerkt dat prestatiegegevens door de politiek vaak niet werden gebruikt, en werd des te vaker teruggevallen op de informatie van de inputkant (Van Helden, 2016).

Bij de rijksoverheid worden financiële documenten daarom minder en minder gezien als de plaats voor een uitgebreide uiteenzetting van doelen en instrumentarium voor algemeen sectoraal beleid (Donders en de Kam, 2013; OECD, 2015). Deze informatie moet worden verstrekt langs de weg van de periodieke evaluaties zoals de beleidsdoorlichting. Op die manier hoeft die informatie niet van jaar tot jaar te worden herhaald in de begrotingsdocumentatie. Om die reden begon het ministerie van Financiën onder de vlag van Verantwoord Begroten, na de experimentele fase van Verbetering Verantwoording en Begroting, vanaf 2010 met het terugdringen van de hoeveelheid prestatiegegevens die was opgenomen in de verslaglegging. Internationaal werd die inperking van informatie gevolgd door onder meer de Estse en Franse centrale overheden (Moynihan en Beazley, 2016). Dit zijn indicaties dat er langzaam terug wordt gekomen van het *results-oriented budgeting* dat onder de sterke NPM-rationale van onder meer VBTB schuilging.

Betere prestaties leiden niet per definitie tot een verhoogd vertrouwen, en vaker tot 'systeembevrediging', waarbij de focus bovendien te veel ligt op de output en niet op de outcome. Een van de zorgen rondom Verantwoord Begroten is dat het organisaties in staat stelt om de nieuwe structuur te gebruiken om hun resultaatverantwoordelijkheid (met name op het gebied van outcome) te onderwaarden: bewust laag in te schatten, om te voorkomen dat verantwoording moet. Daarbij werd ook aangemerkt dat het vaak onduidelijk was wat voor gevolgen prestatiegegevens en beleidsevaluaties concreet voor beleid konden hebben. worden afgelegd als resultaten onder de gestelde doelstelling zitten (De Jong, 2013). Bovendien maakten output- en outcome-informatie niet duidelijk wat de verantwoordelijkheid van de minister precies omvatte, en in hoeverre de minister vat had op output en outcome, of dat die juist door niet-financiële instrumenten zoals wetgeving werden bewerkstelligd.

De volksvertegenwoordiging overviel een gevoel van controleverlies, door het 'verdwijnen' van inputinformatie uit de begrotingsdocumenten en de on vervulde belofte van de voorgespiegelde 'accountability for results' die output- en outcome-informatie zou moeten bieden (OECD, 2015). Anderzijds wijst veel literatuur er onverminderd op dat niet-financiële informatie door veel stakeholders vaak belangrijker wordt gevonden voor ver-

antwoordingsdoeleinden dan financiële informatie (Ter Bogt, 2004; Liguori, Sicilia, en Steccolini, 2014; Van Helden, 2016).

Verantwoordelijkheid is vaak ook een sociaal fenomeen, waarbij de daadwerkelijke impact ervan het resultaat is van machtsverhoudingen en wisselwerking tussen actoren. Volgens Brunsson (2007) kent politieke besluitvorming echter een eigen dynamiek en output, die sterk afwijkt van de klassieke gedachte van de bureaucratische piramide en bijbehorende controlmechanismen. In de klassieke benadering is de veronderstelling dat politieke besluiten één-op-één door de ambtelijke organisatie moeten worden uitgevoerd. Brunsson stelt dat het eerder andersom is: in de politiek wordt vooral besloten over wat door de organisatie wordt *aangereikt*, waarbij het zaak is dat de buitenwereld gelooft dat het goed is wat er gebeurt. Hypocrisie is hierbij niet negatief, maar veeleer een overlevingsmechanisme. Politieke besluiten hebben op die manier een symbolische en legitimerende functie: ze scheppen het vertrouwen dat er verantwoordelijkheid wordt genomen voor datgene wat de burger zorgen baart, maar waarvoor die niet bij machte is om het op te lossen (Aardema, 2010).

Een belangrijk onderdeel van outcome onder Verantwoord Begroten is de beleidsevaluatie. Bij de analyse van een aantal beleidsdoorlichtingen merkte de Algemene Rekenkamer (2016a) op dat ze veel inzicht gaven in de uitgaven, maar weinig tot geen inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid – waar het instrument juist hiervoor ontworpen was. Het is vaak moeilijk om causaliteit tussen uitgaven en indicatoren aan te tonen. Ook kan vaak niet adequaat bijgestuurd worden wanneer prestaties slechter zijn (Moy-nihan en Beazley, 2016). Het is ook maar de vraag of die causaliteit bevorderlijk is voor het vertrouwen; iets dat met name is terug te zien in het onderzoek naar de vaak ter sprake komende ‘kloof’ tussen burger en overheid. In Nederlandse context hebben Bovens en Wille (2011) betoogd dat er vaak geen rechtstreeks verband is tussen tevredenheid over overheidsprestaties en vertrouwen in de overheid.

De Studiegroep Begrotingsruimte (2016) constateerde dat in minder dan de helft van de beleidsdoorlichtingen (in enige mate) uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Om die reden werd geadviseerd om de operatie *Inzicht in Kwaliteit* te starten, geïnspireerd door de operatie Comptabel bestel die in de jaren '80 is uitgevoerd om de rechtmatigheid van de uitgaven – met succes – te verbeteren. Vier richtingen die hierbij kunnen worden uitgewerkt zijn: (1) een grotere rol voor onafhankelijke partijen in het evaluatiestelsel, (2) betere kennisdeling tussen departementen, (3) meer flexibiliteit en maatwerk in de inzet en toepassing van begrotingsinstrumenten en (4) de ontwikkeling van nieuwe benaderingen binnen bestaande instrumenten (zie kader).¹⁸ Tot slot is in overheidsbrede context geconstateerd dat de inzet van externe

¹⁸ Het huidige kabinet is wel reeds aan de slag gegaan met een aantal maatregelen die aanhaken bij de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte:

1. Een uitgewerkte meerjarenplanning, waarbij de inzet van verschillende evaluatie-instrumenten in samenhang en in de tijd wordt gezien. Het ministerie van VWS start hiertoe een pilot;
2. Het opnemen van een verbeterparagraaf in de beleidsdoorlichtingen, waarin aandacht wordt besteed aan de wijze waarop inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid kan worden vergroot;
3. De kennisuitwisseling tussen ministeries bevorderen en de externe betrokkenheid vergroten;
4. De ontwikkeling van een nieuwe maatwerkopleiding die medewerkers, die een beleidsdoorlichting moeten begeleiden, actief schoolt op het terrein van evaluatieonderzoek.

deskundigen vaak een sterk instrumenteel karakter heeft: ze worden pas laat in het proces betrokken, en kunnen zodoende maar in zeer beperkte mate een substantiële bijdrage leveren aan het uiteindelijke product (Hoppe, Woldendorp, en Bandelow, 2016).

Operatie Inzicht in Kwaliteit

Als startpunt van de door de Studiegroep Begrotingsruimte geopperde operatie kunnen de volgende maatregelen in ieder geval nader worden uitgewerkt:

- *Uitgewerkte Meerjarenplanning.* Om te zorgen voor een meer systematische aanpak van beleidsonderzoek, adviseert de Studiegroep departementen uitgewerkte meerjarenplanningen op te stellen. Elk departement zou aan het begin van de regeerperiode een dergelijke planning kunnen opstellen, waarmee de inzet van de verschillende evaluatie-instrumenten op de beleidsterreinen in samenhang wordt gezien en stapeling van instrumenten wordt voorkomen.
- *Verzamelen van gegevens voor evaluatie.* Er moet meer aandacht komen voor de vraag welke informatie nodig is om inzicht te krijgen in de efficiëntie en effectiviteit en hoe die informatie verzameld zal worden. De juiste gegevens verzamelen begint met de relevante vragen formuleren over de toegevoegde waarde van beleid. De ervaring is dat beleidsdoorlichtingen, maar ook andere evaluatieonderzoeken, vaak constateren dat gegevens niet voldoende beschikbaar zijn om tot een conclusie te kunnen komen. In geval van nieuwe beleidsplannen wordt bij voorkeur bij de start al nagedacht over welke gegevens relevant zijn om de vraag naar doelmatigheid zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden en hoe deze gegevens verzameld gaan worden. Voor bestaand beleid is een praktische aanpak dat, zodra een departement tot de conclusie komt dat er te weinig gegevens zijn, het departement een plan opstelt waarin wordt uitgewerkt hoe het in de komende jaren alsnog aan relevante gegevens kan komen. Op die manier kan in een volgende evaluatie wel (meer) inzicht worden gegeven in de kwaliteit van het beleid. In de beleidsdoorlichtingen zou dit bijvoorbeeld de vorm kunnen krijgen van een 'verbeterparagraaf'.

Om de kans op een succesvolle implementatie te vergroten, zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- Nadruk op hoe evaluaties beter kunnen worden geïntegreerd in het beleidsproces.
- Het beter benutten van de expertise bij externe partijen (bijv. planbureaus en universiteiten).
- Aangeven *wat* departementen zouden moeten organiseren om inzicht te verbeteren en niet *hoe* ze dat zouden moeten doen.
- Vermijden dat de operatie leidt tot het stapelen van meer verplichtingen, tot invul- of afvinkoefeningen. De bedoeling is juist meer ruimte en aandacht vanuit het specifieke beleidsterrein te bepalen wat de zinnige vragen zijn om meer inzicht in de doelmatigheid en effectiviteit te kunnen krijgen.

(ontleend aan Studiegroep Begrotingsruimte, 2016)

Veel verantwoordingsinformatie komt rechtstreeks voort uit het kwaliteitsdenken en het rationeel-economische paradigma dat het *New Public Management* omvat, waarbij prestatie-indicatoren en de uitkomsten ervan vaak leidend zijn voor het gesprek – zowel voor interne als voor externe stakeholders. Op dit gebied wordt binnen het Rijk volop geïnnoveerd. Maar wat in het huidige tijdsbestek belangrijker is, is om te kijken naar de *publieke waarde* van het beleid dat is gevoerd. Krottnerus, De Goede, en Van der Knaap (2016) constateren een paradoxaal spanningsveld tussen de toenemende aan-

dacht voor verwetenschappelijking van beleid en de groeiende vraag naar politieke sensitiviteit en strategische vaardigheden van ambtenaren.

Soms wordt gezegd dat het geven van outcome per definitie politiek gemotiveerd is, maar *beleid als geheel* is politiek gemotiveerd. Bovendien maakt het presenteren van de *rekening* nog geen *rekenschap*. Cijfers vormen uit zichzelf geen duiding. En zoals eerder benoemd: op het moment dat het Rijk zelf geen duiding geeft, dan doen anderen het wel. Dit kan zoveel mogelijk ingebed worden op het moment dat het Rijk ook het eigen ‘verhaal achter de cijfers’ weergeeft, naar het voorbeeld van het steeds belangrijker worden van *storytelling* bij andere publieke organisaties zoals ngo's. Een goed voorbeeld van het vertellen van dit verhaal achter de cijfers is *Scholenopdekaart.nl* (zie kader).

Een vergelijking tussen centraal en decentraal niveau: onderwijs

In 2008 namen de PO- en VO-raad het initiatief tot het opzetten van *Scholenopdekaart* (voorheen *Vensters VO*); een website waar zo veel mogelijk cijfermatige informatie over prestaties van scholen in primair en voortgezet onderwijs verzameld en inzichtelijk wordt gemaakt in één systeem. Op de site wordt uitgelegd dat er informatie wordt geboden over basisscholen en middelbare scholen, en scholen kunnen met elkaar worden vergeleken. De beoogde gebruikersgroep van de website is divers: ‘of je nou op het punt staat om een goede en geschikte school te kiezen, of als professional benieuwd bent hoe het staat met de kwaliteit van de scholen in je omgeving’ (*Scholenopdekaart.nl*, 2018). Scholen leveren deze gegevens zelf aan. Wanneer de benodigde indicatoren voor 80% zijn aangeleverd, dan wordt een school als onderdeel van *Scholenopdekaart* beschouwd, en kunnen diens gegevens worden ingezien.

Voor het opstellen van departementale jaarverslagen gelden de rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Die schrijven voor dat het departementaal jaarverslag over 2016 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW, 2017) bestaat uit een algemeen deel, het beleidsverslag, de jaarrekening, en bijlagen. De begroting is in eerste instantie een financieel document. Dit heeft ook gevolgen voor de informatie die in het jaarverslag wordt opgenomen. Het beleidsverslag beschrijft de resultaten van de Minister en toont de gekoppelde prestatie-indicatoren. Voor een bredere kwantitatieve onderbouwing wordt doorverwezen naar de website Trends in Beeld (www.trendsinbeeldocw.nl). Het algemene deel bevat het departementaal jaarverslag en het verzoek tot dechargeverlening. Daarna omvat het beleidsverslag een bespreking van de beleidsartikelen, de niet-beleidsartikelen, alsmede de bedrijfsvoeringparagraaf.

Als *Scholenopdekaart* en het rijksjaarverslag naast elkaar worden gelegd, dan valt in de eerste plaats het verschil in visuele aantrekkelijkheid op. Op *Scholenopdekaart* wordt veelvuldig gewerkt met grafieken en beelden, terwijl in het verslag van het ministerie van OCW vrijwel uitsluitend met tabellen wordt gewerkt. Wel wordt veelvuldig verwezen naar andere verantwoordingskanalen die inzicht bieden in de ontwikkelingen binnen het onderwijs, zoals onder meer *Scholenopdekaart* zelf (iets dat door de Algemene Rekenkamer (2017) overigens nog niet als toereikend genoeg werd beschouwd).

Ook dient de dynamische vormgeving benoemd te worden als belangrijk verschil: De hoofdpagina van *Scholenopdekaart* is spartaans, maar op basis van zoektermen en – suggesties wordt bepaald wat de gebruiker te zien krijgt. Dit creëert rust en zorgt voor een makkelijker overzicht en relevante informatie. Als nadeel hierbij dient wel te worden genoemd dat de gebruiker afhankelijk is van het *frame* dat de website biedt (bijvoorbeeld het feit dat alleen vergelijkingen *tussen* scholen en het landelijke beeld te zien zijn, en gegevens per regio, gemeente of provincie niet), en hier geen eigen invulling aan kan geven. Op dat moment zou het ontsluiten van de onderliggende gegevens als open data uitkomst kunnen bieden.

Ook de vergelijkingsfunctie doet zijn werk hierin goed, en geeft snel een inzicht in een aantal door de scholen ingevoerde indicatoren. Bovendien kunnen scholen naast de maatstaven een motivering invoeren, waardoor ze reeds vanuit hun positie de cijfers kunnen duiden. Een goed en informatief samenspel van woord en beeld, waarmee het zicht op outcome zeer geholpen is. Het risico op informatie-overload wordt zo ook voorkomen.

Het verdient dan ook de aanbeveling om voor de departementale jaarverslagen op dezelfde manier een gebruiksvriendelijke portal te ontwerpen die enerzijds de mogelijkheid biedt om een alomvattend *service story* te kunnen vertellen en te illustreren, en anderzijds zo is ingericht dat de gebruiker die op zoek is naar specifieke informatie hier gemakkelijk bij terecht kan. Bij het ministerie van Financiën werd in 2017 hier al mee geëxperimenteerd met rijksfinancien.nl.

In memo 1 is de *Balanced Scorecard* voor publieke waardecreatie (Talbot, 2011) geïntroduceerd, waarin de *public value*-aspecten van het creëren van vertrouwen en legitimiteit, de verbetering van operaties en diensten, en het visualiseren van de *social results* in een model zijn gekoppeld aan de kant van middelen en processen. Als we hier naar kijken voor de situatie van het Rijk, dan zien we een aantal assen waar het zwaartepunt van verantwoording kan liggen: middelen, diensten, processen en *social results*. De huidige begrotings- en verantwoordingssystematiek hangt met name sterk op de as van middelen en diensten, en in iets mindere mate op processen.

Het probleem is dat het gros van de *social results* zijn ‘weggestopt’ bij de beleidsdoorlichting. Op deze constructie is veel aan te merken: zo is er het kritiekpunt dat op dit gebied te zeer het eigen vlees wordt gekeurd. Daarnaast heeft de bedrijfsvoeringkant (*processen*) nu te weinig de aandacht. Door de focus op middelen en diensten leidt dit tot een vertekend beeld.

Een optie zou kunnen zijn om de verantwoording over de *social results* meer op afstand te plaatsen, en niet alleen uitgebreider te laten evalueren door een onafhankelijke instantie, zoals de Studiegroep Begrotingsruimte (2016) suggereert, maar ook de uitvoer voor een deel bij een onafhankelijke instantie te leggen. Het verdient de aanbeveling om erover na te denken hoe dit belegd kan worden. *Top-down budgeting* In Zuid-Korea kan als voorbeeld dienen. Hier stelt ieder ministerie een adviescommissie in, bestaande uit leden afkomstig uit de universitaire wereld, de media, de private sector, en burgerlijke belangengroepen. Deze commissies zijn bevoegd om verzoeken en feedback te

vragen aan een brede groep van stakeholders, en ze kunnen suggesties indienen, adviseren over uiteenlopende budgettaire zaken, en meebeslissen over begrotingsvoorstellen (Park en Choi, 2013). Hierbij zou een adviescommissie niet alleen aan de voorkant hoeven mee te kijken, maar ook evaluatiefunctie toebedeeld moeten krijgen.

Blijf bij dit op afstand plaatsen als overheid wel *in the lead*: zorg voor een gerichte vraag, maar wees niet bang voor de uitkomst. Er is enige angst te bespeuren om ergens op 'afgerekend' te worden, waardoor het aspect van 'de lerende overheid' het onderspit dreigt te delven. Dit is een patstelling die geenszins hoeft te ontstaan: publieke verantwoording is immers ook bedoeld om als actor van te kunnen leren.

Conclusie

In deze memo is ingegaan op drie deelonderwerpen: de omvang van de rijksoverheid (en daarmee van rijksverantwoording), de dimensies van verantwoordelijkheid, en outcome. Het is duidelijk geworden dat er op veel terreinen al uitgebreid stappen worden genomen om die verantwoording verder te brengen, en hierin zo veel mogelijk te innoveren. Anderzijds is ook duidelijk dat de huidige structuren nog niet naar ieders tevredenheid functioneren.

Daarom hebben we geprobeerd om aan de hand van deze drie dossiers mogelijke oplossingsrichtingen aan te reiken, opdat het gesprek verder op gang kan worden gebracht.

In dit hoofdstuk hebben we niet alle aspecten van de Waarover-vraag kunnen behandelen. Zo is supranationale kant van het conglomeraat van de overheid, de Europese Unie, minstens even interessant om te bekijken. De begroting wordt daar al eerder vastgesteld, en beslaat een steeds groter gedeelte van de uitgaven van het Rijk. Het verdient aanbeveling om op dit aspect verder in te gaan in vervolgonderzoek.

Een andere belangrijke vervolgvraag van de opgevoerde probleemstellingen is de uitwerking van het model van de dimensies van verantwoordelijkheid. Dit is ontworpen als analysemodel, maar het zou de moeite waard zijn om met deze modellen de praktijk in te gaan, en concreet te kijken voor een specifieke casus waar veel druk ligt op het openbaar bestuur hoe de verantwoordingsdimensies op elkaar zijn afgestemd. Op basis van eventuele zichtbare *disconnects* kan dan gehandeld worden om de verbroken verbindingen te repareren.

Aanbevelingen

4. **Communiqueer proactief over verantwoordelijkheden: niet alleen *wat* binnen en buiten je macht ligt, maar ook *waarom* de verantwoordelijkheid zo is belegd**

Ons model van de dimensies van verantwoordelijkheden maakt duidelijk dat er radicaal verschillende opvattingen heersen over wat er onder verantwoording en verantwoordelijkheid wordt verstaan. Er bestaat vaak geen aansluiting tussen datgene waar een actor wettelijk verantwoordelijk voor is, datgene waartoe hij zich verantwoordelijk voelt, en datgene waartoe hij verantwoordelijk wordt gehouden.

Dit verschil in opvatting is des te duidelijker geworden onder Verantwoord Begroten: het 'inkrimpen' van informatie heeft vanuit departementaal oogpunt misschien niet geleid tot een 'verarming' van informatie, maar vanuit de optiek van andere actoren wel. De definities worden strak geformuleerd, in de zin dat veel informatie zich tot de invloedssfeer van de minister beperkt, maar in de praktijk wordt door anderen vaak teruggevallen op het frame van 'de overheid' als geheel.

Hierbij is het zaak om te reageren op wat er wordt beweerd. Speel daarom niet alleen open kaart over waar je *geen* verantwoordelijkheid voor draagt, maar licht ook toe hoe het dan is geregeld. Verwijs naar de verantwoordelijke partij en diens verantwoordingsinformatie, en doe hierdoor aan verwachtingsmanagement. Dit is ook een manier om kritiek te ondervangen.

Deze proactieve houding vergt wel een zekere volwassenheid van het ketenmodel. Het landschap van *multi-layered governance* op decentraal niveau is ingewikkeld en vertakt, en de kans dat er verschillende ideeën circuleren over hoe verantwoordelijkheden zijn belegd is dan ook groot. Een verwijzing op rijksniveau zal op dit punt echter ook ervoor zorgen dat op decentraal niveau het gesprek op gang komt en wordt gestructureerd over hoe de verantwoording precies is belegd, of zou moeten worden belegd. Dit is een gesprek dat momenteel vrijwel uitsluitend op momenten van crisis wordt gevoerd.

Maak daarnaast niet alleen duidelijk *wat* binnen en buiten je macht ligt, maar ook *waarom* het op deze manier is geregeld. Het expliciet stellen van waarom bepaalde zaken op afstand zijn geplaatst kweekt meer *goodwill* dan het simpelweg afschuiven van die verantwoordelijkheid op de actor waar het om gaat. Op die manier wordt ook de regierol van het Rijk onderstreept. In de politiek en de samenleving zal het gebrek aan waardering voor het feit dat er voor bepaalde beleidsaspecten op centraal niveau geen zeggenschap is blijven bestaan, maar openheid hierover is een stap in de goede richting.

5. Blijf niet hangen in het *New Public Management*-reflex; voeg verantwoording naar de normen van het *Public Value Management*-paradigma

Veel verantwoordingsinformatie komt voort uit het kwaliteitsdenken en het rationeel-economische paradigma dat het *New Public Management* omvat, waarbij prestatie-indicatoren en de uitkomsten ervan vaak leidend zijn voor het gesprek – zowel voor interne als voor externe stakeholders. Op dit gebied wordt binnen het Rijk volop geïnnoveerd; iets dat onder meer blijkt uit de door de Studiegroep Begrotingsruimte voorgestelde operatie Inzicht in Kwaliteit, die door de nieuwe regering is overgenomen. De operatie Inzicht in Kwaliteit is veelbelovend, en lijkt een goede aanvulling op het verder brengen van de huidige systematiek. Maar niet in alle situaties is dit een goede reflex. Betere prestaties leiden niet per definitie tot een verhoogd vertrouwen, en het leidt vaak tot 'systeembevrediging', waarbij de focus bovendien te veel ligt op de output en niet op de outcome.

Overmatige aandacht voor prestatie-indicatoren werkt twee kanten op. Aan de ene kant gaat er een scala aan perverse prikkels van uit voor de actor die aan de gestelde verwachtingen moet voldoen, zoals het expres laag inschatten van te behalen targets. Aan de andere kant gebruikt de externe partij het als munitie om de regeerder op 'af te rekenen'. De beleidscyclus is nooit zo vastomlijnd als de theorie wil doen geloven; het in-

bouwen van targets hierop is daarom in zekere zin ook contra-intuïtief. Om die reden is het verstandig om de cyclus, en daarmee het performance framework, als referentie en als ijkpunt te gebruiken, maar niet stringent en leidend te laten zijn.

Wat des te belangrijker is, is om te kijken naar de publieke waarde van het beleid dat is gevoerd. Vertel de *service story* die achter het gevoerde beleid zit. Soms wordt gezegd dat het geven van outcome per definitie politiek gemotiveerd is, maar *beleid als geheel* is politiek gemotiveerd. Bovendien maakt het presenteren van de *rekening* nog geen *rekenschap*. De rationeel-economische kant blijft nodig om als overheid te kunnen leren, maar cijfers kunnen uit zichzelf niet genoeg duiding vormen. En zoals eerder benoemd: op het moment dat het Rijk zelf geen duiding geeft, dan doen anderen het wel. Dit kan zoveel mogelijk ingebed worden op het moment dat het Rijk ook het eigen 'verhaal achter de cijfers' weergeeft, naar het voorbeeld van het steeds belangrijker worden van *storytelling* bij andere publieke organisaties zoals ngo's.

Als we kijken naar de *Balanced Scorecard* voor publieke waardecreatie, dan zien we een aantal assen waar het zwaartepunt van verantwoording kan liggen: middelen, diensten, processen en *social results*. De huidige begrotings- en verantwoordingssystematiek hangt met name sterk op de as van middelen en diensten, en in iets mindere mate op processen. Aan de kant van *social results* wordt nu met name tegemoet gekomen langs de weg van de beleidsdoorlichting. De keuze om minder outcome-indicatoren op te nemen in de cyclus is een bewuste geweest, omdat in de praktijk bleek dat de informatiewaarde laag was, en dat het gebruik ervan achterbleef bij de verwachtingen.

Aan de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen wordt continu gewerkt, getuige onder meer het starten van een maatwerkopleiding voor beleidsdoorlichtingen voor beleidsmedewerkers, en de verplichting die thans bestaat om een verbeterparagraaf in beleidsdoorlichtingen op te nemen. Ook de rol van het oordeel van de externe deskundige moet hierbij genoemd worden. Het probleem nu is dat het gros van de *social results* zijn 'weggestopt' bij de beleidsdoorlichting. Op deze constructie is veel aan te merken: zo is er het kritiekpunt dat op dit gebied te zeer het eigen vlees wordt gekeurd. Daarnaast heeft de bedrijfsvoeringkant (*processen*) nu te weinig de aandacht. Door de focus op middelen en diensten leidt dit tot een vertekend beeld, waar de oorspronkelijke drie pijlers van verantwoording (rechtmatigheid, doelmatigheid, en doeltreffendheid) onder te lijden hebben. En alleen op de robuuste pijler van de rechtmatigheid kan het 'huis van Thorbecke' niet steunen.

Een optie zou kunnen zijn om de verantwoording over de *social results* meer op afstand te plaatsen en niet alleen uitgebreider te laten evalueren door een onafhankelijke instantie, zoals de Studiegroep Begrotingsruimte (2016) suggereert, maar ook de uitvoer voor een deel bij een onafhankelijke instantie te leggen. Het verdient de aanbeveling om erover na te denken hoe dit belegd kan worden, bijvoorbeeld in de vorm van bijeenkomsten met mensen die rechtstreeks met het beleid te maken hebben gehad, met op afstand een stuurgroep die hierover de regie kan voeren. Blijf hierbij als overheid *in the lead*: zorg voor een gerichte vraag, maar wees niet bang voor de uitkomst. Er is enige angst te bespeuren om ergens op 'afgerekend' te worden, waardoor het aspect van 'de lerende overheid' onvoldoende uit de verf lijkt te komen. Dit is een patstelling die

geenszins hoeft te ontstaan: publieke verantwoording is immers ook bedoeld om als actor van te kunnen leren.

Een andere manier om het aspect van *public value* beter naar voren te brengen is door meer *thematisch* te werk te gaan. Wat dit betreft heeft de beleidsdoorlichting de potentie om een geschikte vorm te zijn, in die zin dat de beleidsartikelen al een thematische structuur bieden aan de hand waarvan een analyse wordt gemaakt – de genoemde reserves daargelaten. In die zin zou nagedacht kunnen worden over de beleidsdoorlichting als een adequatere invulling van de functie die de beleidsconclusie momenteel inneemt in de begrotings- en verantwoordingscyclus. De informatierestrictie die Verantwoord Begroten voorschrijft trekt een wissel op de informatiewaarde van de beleidsconclusie, in die zin dat eenvormigheid ontbreekt, en het verhaal dat wordt verteld vaak fragmentarisch is, aangezien het onderhevig is aan hiaten en doorverwijzingen naar eerdere stukken. Vertel daarom het hele verhaal in de beleidsdoorlichting, in plaats van dit proberen te persen in de mal van de beleidsconclusie.

Hier zijn in de loop van 2017 al een aantal stappen in gezet: er zijn monitoren ontwikkeld die bepaalde aspecten van het gevoerde beleid zowel kwantitatief als kwalitatief in kaart brengen.

6. Erken het belang van de lokale democratie en investeer in lokale kennis op het vlak van verantwoording en controle

Het 'huis van Thorbecke' kent meer vleugels dan alleen die van het Rijk. Een leidmotief in het debat over verantwoording is dat er op de andere vleugels te weinig centraal en geaggregeerd inzicht zou zijn. Het algemene beeld is ontstaan dat de decentralisaties en het op afstand plaatsen van toezicht op agentschappen ervoor gezorgd heeft dat er een *black box* is ontstaan, waarop niet meer centraal gestuurd kan (en mag) worden.

Hier zijn de nodige kanttekeningen bij te plaatsen. Onderkend moet worden dat er een heel scala aan toezichthouders is aangesteld buiten het Rijk: lokale rekenkamers monitoren bijvoorbeeld ook waar het geld van gemeenten naartoe gaat. Het is gepast om meer vertrouwen te tonen in de uitoefening van de waakhondfunctie op de andere bestuurlijke niveaus. In de huidige netwerksamenleving is het een illusie om vast te houden aan het idee van 'cockpit Den Haag'.

Hierbij is misschien een minder sturende en meer 'opvoedkundige' taak weggelegd voor de controlerende functie bij het Rijk. De Algemene Rekenkamer kan hierin een belangrijke rol innemen. Door de hoeveelheid kennis en expertise die op centraal niveau aanwezig is, zou ervoor gekozen kunnen worden om actiever aan kennisoverdracht te doen. Die opvoedkundige taak zou vooral kunnen postvatten in de manier van aanleveren van verantwoordingsinformatie, voor het geaggregeerde beeld. Ook zou nagedacht kunnen worden over een regierol in het delen van *good practices* onder lokale rekenkamers, iets dat nu slechts mondjesmaat gebeurt.

Hierbij kan bovendien gereflecteerd worden op wat waardevolle verantwoordingsinformatie zou zijn voor het geaggregeerde beeld. We zijn het erover eens dat rijksverantwoording breder is dan alleen de jaarverslaggeving, maar wat is informatie waarop op rijksniveau *gestuurd* kan worden, en hoe zou die aangeleverd moeten worden? Dit kan

gezien worden als een soort systeemverantwoordelijkheid voor de lokale rekenkamer-functie.

Ook op het gebied van kwaliteit van verantwoordingsinformatie kan de Rekenkamer meedenken, en een regierol aannemen. Als de huidige informatie te weinig inzicht biedt, geef dan handreikingen of aanwijzingen over wat zou helpen om de inzichtelijkheid en de informatiewaarde te verhogen. Het is dus zaak om niet alleen het proces te bewaken, maar dit ook mede vorm te geven. Op die manier kan ook toegewerkt worden naar een herijking van de drie voornoemde verantwoordingspijlers.

7. Heb vertrouwen in de verantwoordingsinformatie van de professional

In het verlengde van het aspect van de lokale democratie is het ook op microniveau, op het niveau van de professional, belangrijk om een bepaalde ethos en werkwijze te erkennen en te stimuleren, en daar ook op te vertrouwen. In de afgelopen tien jaar is de interesse voor de balans tussen control en vertrouwen in de publieke sector toegenomen, zoals onder meer blijkt uit de in 2009 ontwikkelde Vertrouwenscan: het door het ministerie van Financiën ontwikkelde instrument om inzicht te geven in de mate waarin vertrouwen binnen een relatie een rol speelt.

Het verdient in dit perspectief aanbeveling om de toenemende (behoefte aan) een Open Overheid, en trends als *realtime auditing* nauwgezet en kritisch te volgen. De hoeveelheid aan pilots die uitgaan van *agency* van de professional geeft aan dat er een zekere spanning wordt ervaren als er te veel geobserveerd en gestuurd wordt; iets dat in het recente verleden 'regeldruk en controletoren' is genoemd. Die nadruk op transparantie heeft een aantal negatieve gevolgen: (1) als de informatie 'op straat ligt', wordt het voor verantwoordingsdoeleinden vaak selectief gebruikt, (2) te veel sturing leidt tot een *chilling effect* onder professionals – bewuste of onbewuste zelfcensuur in de dagelijkse praktijk –, omdat het leidt tot angst om ergens op afgerekend te worden, en (3) het wordt ervaren alsof je op de stoel van de professional gaat zitten.

De negatieve effecten van transparantie hebben geleid tot een groeiende behoefte aan meer vertrouwen en minder control. Decentraal zijn de afgelopen jaren veel pilots gestart die actoren in staat stelt af te wijken van bepaalde wet- en regelgeving, en hen meer vertrouwen en initiatiefmogelijkheden, zoals Anders Geregeld (ondernemers), Horizontaal Toezicht (Sociaal Domein en zorg), en Regelluwe scholen. De resultaten uit deze pilots stemmen positief over de uitwerking van het toekennen van vertrouwen in de professional. Investeren in vertrouwen leidt aan het einde van de rit vaak tot een betere uitkomst. Hierbij mag het principe '*high trust, low tolerance*' worden gehanteerd: gun het vertrouwen, maar evalueer grondig op de momenten dat het wordt misbruikt. Verantwoording kan helpen om die gevallen eruit te filteren waar het mis gaat. Voor een praktische uitwerking hiervan kan gedacht worden aan het onderscheid tussen 'rood', 'blauw', en 'groen' verantwoorden (Vos, 2017), waarbij rood geldt als onmisbare verantwoordingsinformatie, blauw als 'comply or explain', en groen als 'niet verplicht'.

3. Hoe Verantwoorden?

De accentverschuiving van verticale naar horizontale verantwoordingsvormen die wordt geschetst in memo 1 staat aan de basis van veel van de verantwoordingsinitiatieven die

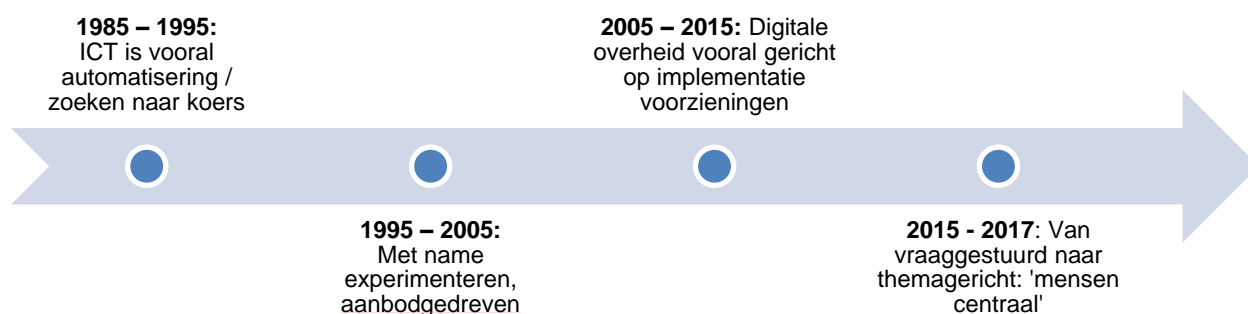
de revue zullen passeren in het behandelen van de presentatie van verantwoordingsinformatie. Op diverse manieren wordt de klassieke hiërarchische, verticale verantwoordingsstructuur aangevuld door het rechtstreeks ontsluiten van de verantwoordingsinformatie.

Deze derde memo beginnen we, bij wijze van een nulmeting, met het schetsen van wat er op dit moment aan de presentatie van verantwoording wordt gedaan binnen de rijksoverheid. Daarna brengen we aan de hand van een scala aan praktische voorbeelden van presentatie van verantwoording het nationale en internationale speelveld in beeld. Dit hebben we gebruikt om te komen tot een model waarin die verschillende initiatieven konden worden ondergebracht, opdat hun onderlinge samenhang inzichtelijk werd. Tot slot hebben we geprobeerd om het concept van Verantwoording op Maat meer handen en voeten te geven: de gedachte dat iedere actor aan de hand van generieke en specifieke kenmerken het juiste 'pakket' voor verantwoording kan ontvangen.

Contextverkenning

Wat gebeurt er op dit moment binnen en buiten het Rijk?

Er gebeurt op dit moment veel op het gebied van digitalisering en ICT-innovaties om de verantwoordingsfunctie te verbeteren. Ook in Nederland zijn de voorbeelden talrijk. Het groeiende belang van digitalisering is al geruime tijd aan de gang, waarbij deze ontwikkeling binnen de overheid sinds de jaren '80 verschillende fasen heeft doorgemaakt (zie figuur 9).



Figuur 9. Tijdlijn digitalisering overheid (ontleend aan Eenhoorn, 2017)

In de jaren '80 werd er voornamelijk gezocht naar een geschikte koers voor het gebruik van ICT in automatiseringsprocessen; waarna in de loop van de jaren '90 steeds meer het besef kwam van de potenties die ICT kon bieden en er meer mee werd geëxperimenteerd. Vanaf omstreeks 2005 was de 'digitale overheid' steeds meer operatief en gericht op de implementatie van voorzieningen, met onder meer de start van grootschalige ICT-projecten als de OV-chipkaart en DigID. Een ander voorbeeld uit de zorg zijn de zogeheten zorginformatiebouwstenen: een structuur van samenhangende gegevens-elementen die als geheel een zorginhoudelijk concept beschrijven. De verbinding tussen informatiearchitectuur en verantwoording is er één die impliciet wordt verondersteld, maar nog te weinig is geverbaliseerd (zie kader).

Enterprise-architectuur heeft betrekking op het vertalen van doelstellingen naar de inrichting van organisatie, processen en informatievoorziening. Het beschrijft de belangrijkste te maken keuzes en beschrijft deze door middel van principes, richtlijnen en modellen. Principes en richtlijnen zijn richtinggevende uitspraken die gebruikt kunnen worden als toetsinstrument bij veranderingen. Modellen beschrijven de huidige en gewenste inrichting van organisatie. Ook geven modellen het inzicht in de samenhang van de informatie, de processen en de applicaties. Dit inzicht is nodig om veranderinitiatieven op een verantwoorde manier te kunnen kiezen en uitvoeren. De waarde van enterprise-architectuur is driedelig:

1. *Alignment*: het ondersteunt de afstemming tussen strategie en operatie en tussen business en IT, zodat veranderingen in lijn zijn met strategie en doelstellingen.
2. *Inzicht*: het geeft inzicht in de huidige en gewenste inrichting en samenhang van de organisatie, processen en informatievoorziening.
3. *Kwaliteit*: het verbetert de kwaliteit van oplossingen, vereenvoudigt de ontwikkeling en het onderhoud en verlengt hun levensduur.

(Ontleend aan HORA, 2017)

In memo 1 is in deze context het feit benoemd dat interne en externe verslaggevingsfuncties in de publieke sector steeds vaker samenvallen. Dit werpt licht op ontwikkelingen als SBR en XBRL (zie kader). De gegevens die door diensten worden opgeleverd, zoals Iv3-informatie, hebben ook invloed op hoe informatie aan de buitenwachten worden gepresenteerd.¹⁹ Ook de Taskforce Publieke Verantwoording (2017) adviseerde om verregaand te automatiseren in de gehele informatievoorzieningsketen en verantwoordingsprocessen. Nieuwe technologieën zouden kunnen bijdragen aan een efficiëntere informatievoorziening.

eXtensible Business Reporting Language

XBRL is een op XML (eXtensible Markup Language) gebaseerde open standaard, die de elektronische uitwisseling van financiële en bedrijfsinformatie zowel op technisch als op semantisch niveau faciliteert. XML is een standaard om gegevens (bedragen en tekst) gestructureerd vast te leggen door ze door middel van *tags* te markeren. Die tags kunnen worden gebruikt voor softwarematige verwerking of weergave (presentatie).

Over het algemeen wordt aangenomen dat standaardisatie van gegevens een vereenvoudiging van administratieve en rapporteringsactiviteiten met zich meebrengt, en het hergebruik van gegevens gemakkelijker maakt. Op diezelfde manier maakt XBRL, door middel van een eenvormige taxonomie, het mogelijk wereldwijd (financiële) informatie uit te wisselen, te interpreteren, te verwerken en op te slaan. Ook faciliteert XBRL de standaardisatie en harmonisatie van gegevens, die de laatste jaren vooral door de opkomst van eerdergenoemde IFRS en IPSAS aan betekenis hebben gewonnen.

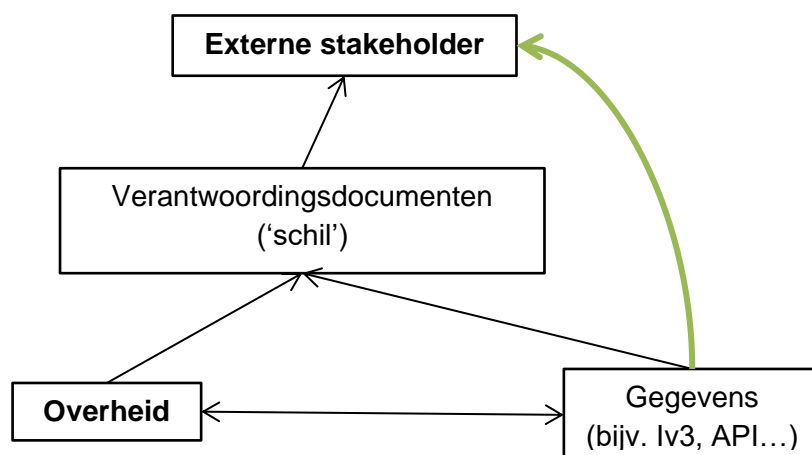
In Nederland is in dit kader sinds 2007 het SBR (Standard Business Reporting, eertijds Nederlandse Taxonomie Project) project van start gegaan. Hierbij wordt de aandacht gericht op

¹⁹ Hierbij is het interessant om te vermelden dat ook bij instanties als het Centraal Bureau voor de Statistiek steeds minder gebruik wordt gemaakt van vragenlijsten en steeds meer van registers (Ramondt, 2016). Ook hier gaat het dus meer om koppelingen en het inzichtelijk maken van het netwerk, dan het produceren van extra cijfers.

rapportageketens binnen de overheid en tussen overheden, zoals gemeentes (lv3-rapportage en informatie uit de Openspending API), zorg (DigiMV), onderwijs, en woningbouw (CorpoData). Deze (overheids-)instellingen zijn verplicht om periodiek te rapporteren aan toezichthouders. Sinds de start van SBR is XBRL in delen van de overheid en non-profit sector in redelijke mate ingevoerd, hoewel later dan aanvankelijk geambieerd.

(ontleend aan Pasmooij, 2009; Ministerie van Financiën, 2013)

Op zijn beurt werkt de interesse voor gegevensverzameling en -standaardisatie ook in op de beweging van verticale naar horizontale verantwoording. De gedachte is dat deze vorm van verantwoording een activiteit is die naast de klassieke verticale verantwoordingsstructuur tot stand komt. Maar doordat de interne en externe gebruikersbehoeften klaarblijkelijk naar elkaar toe groeien, heeft dit tot gevolg dat ook (onbewerkte, ruwe) verantwoordingsinformatie de weg naar externe stakeholders bereikt (zie figuur 10). Die beweging komt nog in een stroomversnelling doordat technologieën als *application programming interfaces* (vaak afgekort als API's) voor een rechtstreekse koppeling kunnen zorgen, waardoor er voor de informatie die uit dat systeem komt geen 'schil' meer hoeft te worden gefaciliteerd. Dit is iets waar verder op wordt voortgeborduurd in wat Eenhoorn (2017) het 'themagerichte' tijdperk van digitalisering bij de overheid noemt. Verderop in deze memo zullen we voortbouwen op deze figuur.



Figuur 10. Gegevens die de externe stakeholder rechtstreeks kunnen bereiken

Zo komen we te spreken over de ontwikkelingen op het gebied van open data. Open data, het rechtstreeks openstellen van ruwe gegevensbronnen, is een trend die momenteel erg dominant is binnen de publieke sector. Open data markeert de ingezette beweging die zich verwijderd van *outsourcing*, het uitbesteden van diensten en producten aan een onderneming of toeleverancier buiten de overheid. In plaats daarvan verschuift het speelveld naar *crowdsourcing* (Howe, 2006), de praktijk van het vergaren van benodigde diensten, ideeën, of content door te vragen om bijdragen aan een grote groep mensen – in de regel online – in plaats van aan traditionele werknemers of leveranciers. Het belang en de ontsluitingsfrequentie van open data in de publieke sector heeft sinds omstreeks 2010 een grote vlucht genomen. Met name op lokaal niveau worden meer en meer gegevens als open data ontsloten (zie kader).

Open data op lokaal niveau in Nederland

Samen met gemeenten ondersteunt het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING, thans VNG Realisatie) de ontwikkeling van het standaardiseren en publiceren van gemeentelijke open datasets. Dit gebeurt onder meer met de Praktijkbeproeving Open Data Standaarden. Niet alleen is recentelijk de huidige stand van zaken rondom de vindbaarheid van open data van gemeenten onderzocht; dankzij intensieve samenwerking met gemeenten zijn ook de eerste gestandaardiseerde concept-datasets ontwikkeld.

In het kader van open data standaarden publiceerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eerder de *High Value Dataset List*, een lijst die in eerste instantie dient ter inspiratie voor gemeenten om gericht open datasets te ontsluiten en te publiceren. Ten tijde van publicatie van deze lijst ontbrak het echter aan een gestandaardiseerde set van afspraken over onder andere de inhoud, context en techniek die per dataset benodigd zijn om tot centrale, landelijke datasets te komen. Mede hierom werken diverse gemeenten en provincies samen met KING om op basis van deze prototypen, standaarden te formuleren. Op het gebied van open data werd wel onlangs geconstateerd dat slechts een kwart van alle Nederlandse gemeenten data beschikbaar heeft op data.overheid.nl, en dat het dus zeker nog geen algemeenheid is.

Verder wordt vanuit de Digitale Agenda 2020 en het Actieplan Open Overheid gewerkt aan het beschikbaar stellen van raadsinformatie als open data. Het doel hiervan is dat informatie eenvoudig hergebruikt kan worden, en dat de informatie eenvoudig geïntegreerd kan worden in nieuwe digitale toepassingen.

(Ontleend aan KING, 2017a)

De overheid beoogt met het ontsluiten van de open data misschien een *spillover*-effect, in de functie van haar lerende vermogen. Anderzijds kan het groeiende belang van open data ook gezien worden in de context van de eerder aangehaalde opkomst van transparantie als kernwaarde in de publieke sector, waarbij de overheid burgers niet alleen wil *informer*en, maar ook rechtstreeks wil *betrekken* bij haar activiteiten (Pollitt en Bouckaert, 2011; Nabatchi en Leighninger, 2015). Een groot gedeelte van de *crowdsourcing*-activiteiten vindt plaats met behulp van open-source-technologieën. Open data, en de bredere ontwikkeling van het rechtstreeks ontsluiten van verantwoordingsinformatie, kan echter naast *engagement* van de burger ook leiden tot het meer betrekken van andere stakeholders en ketenpartners bij het handelen van de overheid.

De implicaties van open data voor de gebruiker verdienen extra aandacht. Doordat het ruwe, onbewerkte gegevens betreft, veronderstelt het ontsluiten van databronnen (in eerste instantie) een nog actievere rol van de gebruiker. In zekere zin kan worden gezegd dat de externe stakeholder (de burger, de media) wordt ontheven van zijn rol als *eindgebruiker*: niet langer ontvangt hij 'gebruiksklare' verantwoordingsdocumenten, maar hij wordt verondersteld zelf aan de slag te gaan met de data, en hier duiding aan te geven. Dit sluit aan bij het idee van de *power user*, de term afkomstig uit de informatietechnologie die in memo 1 reeds ter sprake kwam. Duiding die idealiter ten goede komt aan alle hoofdfuncties van verantwoording: democratische controle, bestuurlijke integriteit, lerend vermogen binnen de overheid, en legitimiteit van het openbaar bestuur, en doelmatige besluitvorming.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft een regierol als het gaat om het ontsluiten van open data binnen de rijksoverheid. In het ontsluitingsproces van haar data onderscheidt het CBS drie groepen gebruikers (ook wel aangeduid als 'klanten'):

1. organisaties zoals het Sociaal Cultureel Planbureau,
2. datajournalisten en beleidsambtenaren, en
3. appontwikkelaars (CBS, 2016).

Dat onderscheid is uitsluitend tot stand gekomen aan de hand van een analyse van het *aanbod* dat er is van open data, en niet zozeer naar de *vraag* die er onder gebruikers is. Het uitgaan van het aanbod van open data is een gebruikelijke aanname binnen organisaties die het gestandaardiseerde 'open data protocol' (vaak afgekort tot OData) hantieren voor de vormgeving van open data, zoals het CBS.

De verwachtingen die worden gekoppeld aan het ontsluiten van data is dat burgers, bedrijven en instellingen op de lange termijn actief aan de hand van de ontsloten data mee kunnen denken over oplossingen voor maatschappelijke problemen en hun rol als zogeheten *armchair auditor* in kunnen vullen (AR, 2016a). Het ontsluiten van gegevens veronderstelt zodoende een grote hoeveelheid *agency* bij de gebruiker. De literatuur is vooralsnog kritisch over de (vaak geringe) mate waarin burger de beoogde rol van *armchair auditor* tot op heden op zich neemt: open data wordt nog niet op grote schaal gebruikt voor analysedoeleinden. Er zijn weinig aanwijzingen dat data systematisch worden gebruikt om controle uit te oefenen (Moynihan en Beazley, 2016). O'Leary (2015) stelt om die reden dat er nog een groot gat bestaat tussen *open data* en *open analysis*: overheden ontsluiten frequent (en steeds frequenter) open data, maar het daadwerkelijk aan de slag gaan met de data gebeurt niet structureel, en vaak uitsluitend wanneer de overheid zelf dit faciliteert, bijvoorbeeld in de vorm van een hackathon. Ook bestaat er al sinds geruime tijd de consensus dat de burger beperkt geïnteresseerd is in verantwoordingsstukken; een consensus die tot op heden wordt gecontinueerd (Jones, 1992; zie voor recentere voorbeelden bijv. Brenninkmeijer, 2011; Frissen, 2016).

De volgende oorzaken lijken hiervoor te kunnen worden aangewezen. In de eerste plaats kan het tijdselement worden genoemd: overheidsinformatie wordt nog lang niet altijd op grote schaal ontsloten. Misschien moet de huidige situatie zich dus eerst verder uitkristalliseren voordat hier conclusies aan kunnen worden verbonden. Vindbaarheid wordt ook van cruciaal belang gevonden. Zo wordt bijvoorbeeld lang niet alle open data beschikbaar gesteld langs één en hetzelfde kanaal, waarmee het de burger er dus niet makkelijker op wordt gemaakt.²⁰ De wil om te analyseren zou er dus wel zijn, alleen worden de middelen om het te doen nog niet correct aangeleverd. Daarnaast bestaat er wel veel waardering voor het feit dat de informatie er is (Van Helden, 2016).

Transparantie wordt bovendien vaak gedefinieerd als de mogelijkheid om informatie te krijgen. In zekere zin zou dit zich niet hoeven vertalen naar de *armchair auditor*, als wel naar wat *armchair accountability* kan worden genoemd. De crux schuilt in het woord mogelijkheid: transparantie hoeft niet te worden geütiliseerd. Een raam is doorzichtig,

²⁰ Dit is een argument dat bijvoorbeeld de VNG en de KING onderstrepen, met het oog op de Digitale Agenda 2020.

ook op de momenten dat er niemand doorheen kijkt (Meijer, Grimmelhuijsen, en Brandsma, 2009). De mogelijkheid wordt geboden; daadwerkelijke auditors laten mischien op zich wachten, maar er kan dan niet betoogd worden dat er geen open kaart is gespeeld.

ICT-gebruik in publieke verantwoording: Voorbeelden van innovaties uit binnen- en buitenland

In deze paragraaf kijken we naar hoe organisaties omgaan met verantwoording in het zogeheten 'informatietijdperk' met behulp van technische innovaties. De voorbeelden die hier worden besproken zijn inspirerende voorbeelden, omdat ze qua schaal en complexiteit representatief zijn voor de situatie van het Rijk, dat ook te maken heeft met een breed speelveld, waarin veel verschillende stakeholders actief zijn.

GOV.UK

GOV.UK, de website van de Britse rijksoverheid, wordt algemeen beschouwd als een van de voorlopers op het gebied van aanwenden van elektronische middelen om te innoveren in publieke verantwoording. Het project wordt geleid door de *Government Digital Service*, de eenheid van de regering die belast is met het omvormen van digitale overheidsdiensten. Het was de bedoeling dat de website in 2014 de afzonderlijke websites van honderden organisaties van en gelieerd aan de Britse rijksoverheid zou vervangen. Momenteel is een aanzienlijk gedeelte van de onderdelen van de overheid opgegaan in de website GOV.UK. De hoofdpagina van de website integreert dienstverleningsgerichte content met andere overheidsinformatie.²¹

GOV.UK is ingericht als een *portal*, met het meest prominent in beeld een zoekbalk en een sectie 'services and information', die bestaat uit een verzameling categorieën als 'belastingen' en 'banen'. De volgende sectie van de hoofdpagina draagt de naam 'Departments and policy' en biedt toegang tot 'all policies, announcements, publications, statistics and consultations', in aanvulling op een pagina die een overzicht biedt van alle beschikbare *performance dashboards*. De laatste sectie bestaat uit de tekst 'Help us improve GOV.UK', met daaronder twee open velden die ingevuld kunnen worden: 'What you were doing' en 'What went wrong'.

Tegelijkertijd met de oplevering van GOV.UK werd het gegevensplatform *data.gov.uk* gelanceerd: een catalogus die rechtstreeks doorverwijst naar meer dan 20.000 data-sets. Verder omvat GOV.UK een reeks *open source*-projecten, waarbij het publiek wordt uitgenodigd om mee te denken over oplossingen van bepaalde technische complicaties (Government Digital Service, 2017b).

Het creëren van uniformiteit wordt beschouwd als een fundamentele vereiste in de huidige gang naar *one-stop portals* (Van Dijk en Van Deursen, 2010) door publieke organisaties in binnen- en buitenland; websites die slechts één keer bezocht hoeven te worden om de benodigde informatie, of het benodigde product te bemachtigen. Ook is de

²¹ Tot op zekere hoogte kan betoogd worden dat het Nederlandse *overheid.nl*, dat zichzelf afficheert als 'De wegwijzer naar informatie en diensten van alle overheden', enige overlap heeft met GOV.UK. *overheid.nl* is echter veel generieker van aard: deze website is veeleer een verzamelsite of een doorverwijspagina is in plaats van een volledig geïntegreerd platform.

hoeveelheid onderzoek naar gebruikerstevredenheid met deze *one-stop portals* nog relatief dun bezaaid. Hoewel de website over het algemeen zeer goed ontvangen is, en ook als zeer goed toegankelijk wordt ervaren, is wel benadrukt dat het geen eenvoudige operatie is geweest, en dat er rekening moet worden gehouden complexe vraagstukken op het gebied van integratie en interoperabiliteit, veiligheid, en informatie-architectuur (Sarantis en Askounis, 2010).

International Aid Transparency Initiative

Een voorbeeld binnen de context van ontwikkelingssamenwerking is het **International Aid Transparency Initiative** (IATI). De uitwisseling van gegevens tussen overheden en systemen wordt vaak gekenmerkt als een handmatig en arbeidsintensief proces. Door het brede scala aan actoren waaraan ontwikkelingsorganisaties verantwoording moeten afleggen – actoren die op hun beurt ieder weer hun eigen informatiebehoefte hebben – , moeten organisaties voor iedere stakeholder opnieuw een selectie maken. De IATI heeft tot doel om voor die organisaties een standaard te ontwikkelen die consistentie binnen de gegevenssets bevordert (Development Initiatives, 2010). De data die wordt opgeleverd binnen de standaard is bedoeld voor gebruik door alle organisaties die actief zijn op het gebied van ontwikkeling: van donerende overheden tot private geldschieters en (inter-)nationale ngo's.

Dit laatste geeft ook aan dat de geadresseerde van de informatie die binnen de IATI wordt aangeleverd zeer expliciet gemaakt – iets dat zeer in het voordeel kan werken van deze standaard.

Gegevens die op de IATI zijn gebaseerd kunnen door alle actoren worden aangeleverd. Het uiteindelijke doel is om gegevens te standaardiseren, zodat informatiesystemen automatisch relevante informatie kunnen delen, wat weer leidt tot verbeterde besluitvorming, een betere *accountability*, resultaatgericht management, en goed vergelijkbare prestatiebeoordelingen tussen landen en donoren (Linders, 2013). Bovendien moeten de gegevens tijdig, alomvattend, toekomstgericht, gestructureerd, vergelijkbaar, en open zijn.

Er zijn twee mogelijkheden om een IATI-standaard te publiceren:

1. *Organisatiestandaard*: toekomstgerichte begrotingen, strategische documenten zoals jaarverslagen, en begrotingen per land of regio.
2. *Activiteitenstandaard*: volledige transactiegeschiedenis, geografische coderingen, sectoren en classificaties, toekomstgerichte begrotingen per activiteit, voorwaarden gekoppeld aan activiteiten, en resultaten.

Het 'ecosysteem' van de IATI, waarbinnen alle informatie wordt geaggregeerd, biedt een portal waarlangs alle data kunnen worden geraadpleegd, gevolgd, en opgevraagd. Het adagium dat van deze benadering uitgaat is '*publish once, use often*' (Development Initiatives, 2010): gegevens hoeven slechts eenmaal te worden gepubliceerd, waarna elke belanghebbende de meest relevante gegevens kan ophalen om te voldoen in zijn informatiebehoefte. Op zijn beurt zou dit moeten leiden tot grootschalige administratieve lastenverlichting, op dezelfde manier als SBR dit in Nederland beoogt.

Op dit moment hebben 587 organisaties data gepubliceerd in de IATI-portal (IATI, 2017). De aggregatie van gegevens is echter nog steeds weerbarstig, vanwege de bestaande rapportage tradities die meer dan eens met elkaar conflicteren. Dit laat zien dat de mate van autoriteit die een organisatie die *in the lead* is op het gebied van standaardisatie kan uitoefenen cruciaal is voor het succes van die standaardisatie en integratie. In het geval van *GOV.UK* bevond de *Government Digital Service* zich in een positie waarin ze veel kon eisen van overheidsorganisaties, opdat die in een uniform en gestandaardiseerd format hun gegevens aan moesten leveren (zie ook Algemene Rekenkamer, 2016c).²² De IATI, als een instituut met veel betrokkenen, kan de condities scheppen waaronder een gestandaardiseerde en alomvattende dataset kan worden gerealiseerd, maar door het grote speelveld van ontwikkelingssamenwerking kan het slecht in zeer beperkte mate afdwingen dat partijen zich committeren aan het gestandaardiseerd verstrekken van hun informatie.

OpenSpending

De internationale **OpenSpending (OS)** website is een project dat grotendeels met behulp van *crowdsourcing* draaiende wordt gehouden. Op dit moment bevat de site in totaal 2.266 datapakketten, afkomstig uit 77 landen. Datasets kunnen door iedereen worden ingediend en aangepast, aangevuld door een 'gezondheidscontrole' door de beheerders (OS Community, 2017). Het biedt ruimte aan transactie- en begrotingsdata, waarbij de nadruk ligt op financiën van de centrale overheid. Het bevat de gegevens in een gestructureerde vorm, en biedt de mogelijkheid om te zoeken, te filteren en op bepaalde manieren te visualiseren. Het publiek voor OS wordt zeer uiteenlopend gedefinieerd: op één plek is het gegroepeerd in 'contributors' of 'publishers', 'developers' of 'hackers', en 'civil society' of 'users' (OS Team, 2017ab). Op een andere plek wordt de gebruiker van het platform echter weer gedefinieerd als 'any interested stakeholder' (OS Team, 2016).

In het verleden heeft de Britse overheid benadrukt dat ze initiatieven als OpenSpending beschouwen als de oplossing voor het 'interpretatieprobleem' van open data (Maguire 2011), de gedachte dat data zoals die vaak worden aangeleverd geen informatie kunnen leveren. Wel moeten een aantal valkuilen benoemd worden. Net als met de IATI het geval was, is dit initiatief grotendeels afhankelijk van de welwillendheid van de verstrekkers van de data. Dit zorgt voor grote, bijna onoverkomelijke verschillen in beschikbaarheid van de data tussen de landen, met bijvoorbeeld 44 datasets voor het Caribische eiland Saint Lucia, tegenover slechts 13 datasets voor het hele Afrikaanse continent (OS Team, 2017c). Bovendien variëren de datasets zelf sterk in kwaliteit en detailniveau, wat ook vragen oproept in hoeverre de gegevens gestandaardiseerd worden tijdens de gezondheidscontrole. Niettemin moet ook benadrukt worden dat er op lokaal niveau meer gebeurt met OS: meer dan 30 lokale sites worden (deels) ondersteund door de architectuur van de OS-website, en slagen er ook beter in om de beschikbare informatie op een toegankelijker en meer omvattende manier te ontsluiten dan de overkoepelende OS-website. Zo toont het Britse *wheredoesmymoneygo.org* waar belasting-

²² In de Verenigde Staten heeft het agentschap 18F een status vergelijkbaar aan de *Government Digital Service* in Groot-Brittannië. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het veel meer een ondersteunende instantie is dan een instantie die in staat is om zelf de regie te nemen (Mergel, 2016).

geld aan wordt uitgegeven; op *Spending Stories* kan een bedrag worden ingevuld, waarna inzichtelijk is welke uitgaven dat bedrag hebben bekostigd.

OpenSpending in Nederland

In Nederland wordt ook gewerkt met de door OpenSpending aangereikte architectuur. Hier wordt de gelijknamige beheerd door de non-profitorganisatie Open State Foundation. De website is gekoppeld aan het open dataportaal van het CBS (Open State Foundation, 2015). De gebruikte data is afkomstig uit Iv3-rapportages (informatie voor derden) van decentrale overheden. Dit zijn financiële gegevens van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen voor begrotingen en kwartaal- en jaarrekeningen, zoals die aan CBS zijn geleverd. Een groot voordeel van deze data, ook internationaal gezien, is dat de data al gestandaardiseerd worden aangeleverd en (grof) is gecontroleerd op fouten en anomalieën, waardoor onderzoek en vergelijking zonder grote transformaties vooraf kunnen plaatsvinden.

Een primaire functie van de Nederlandse OpenSpending-website is de mogelijkheid om de jaarrekeningen van verschillende lokale overheden op verschillende niveaus met elkaar te vergelijken. Hiermee geeft de Open State Foundation een specifieke invulling aan de oorspronkelijke architectuur van de internationale OpenSpending. In 2014 werd een eerste studie uitgevoerd naar het gebruik en de bruikbaarheid van OpenSpending, opgezet door de stad Amsterdam, onder drie gebruikersgroepen: politici, ambtenaren, en journalisten (Baars *et al.*, 2014). De gepercipieerde transparantie die met het initiatief werd bereikt werd door deze drie groepen positief ontvangen. Wel werd benadrukt dat tijdigheid, volledigheid, en detailniveau een voorwaarde zijn om het platform efficiënt te kunnen inzetten (*Ibid.*). Bovendien bleek uit de studie dat de voordelen zich niet hoeven te beperken tot het einde van de verantwoordingsketen (in dit geval de externe gebruikers in de vorm van de volksvertegenwoordiging en de media), maar dat ook de interne gebruiker de informatie in kan zetten. Dit is een punt dat vaker wordt benoemd door belangenorganisaties (zie bijv. Open State Foundation, 2015).

Wat Doet De Poet? en WaarOverheid

De test-applicatie *Wat Doet De Poet?* (WDDP), ontwikkeld tijdens een hackathon bij de Algemene Rekenkamer in juni 2017, vormt nog een andersoortige operationalisering van open data van de Nederlandse overheid. Net zoals bij *OpenSpending* het geval was, krijgt de applicatie zijn gegevens uit het Iv3-portaal van het CBS, samen met een verzameling prestatie-indicatoren afkomstig van de door het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (thans VNG Realisatie) verzorgde benchmarkdatabase *Waarstaatjegemeente.nl* (KING, 2017b). WDDP maakt het mogelijk om te filteren op relevante gemeente en specifieke interesse, bijvoorbeeld onderwijs, sport, of cultuur. Op die manier krijgt de gebruiker alleen datgene te zien wat relevant is voor haar of zijn situatie.

Nadat de benodigde waarden zijn ingevoerd, geeft een dashboard aan hoeveel geld er op de betreffende post is uitgegeven, aan de hand van relevante kostenposten en daaraan gekoppelde indicatoren. Ingeval van de hoofdpост 'Verkeer' zijn dit bijvoorbeeld kostenposten als 'Wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen', en indicatoren als 'Verkeersongevallen' en 'Score infrastructuur en bereikbaarheid'. Relationeel,

dus in het perspectief van vergelijkbare gemeenten, wordt dan bepaald of het niveau van de uitgaven hoog of laag is, en wat de effectiviteit van de uitgaven was. Hiermee probeert *WDDP*, zoals een brug te slaan tussen financiële en niet-financiële informatie.²³

Een andere noemenswaardige pilot-applicatie in deze context is het prijswinnende *WaarOverheid*, ontwikkeld tijdens de app-wedstrijd voor toepassingen van open raadsinformatie in november 2017. Deze applicatie plaatst raadsinformatie op basis van algoritmes automatisch op een kaart. Op die manier kunnen inwoners direct zien wanneer hun buurt in de raad genoemd wordt, en eventueel daarover meepraten (KING, 2017b).

Alliander

De innovaties op het gebied van verslaggeving beperken zich niet tot onderdelen van de overheid zelf. Ook (semi-)publieke organisaties experimenteren met andere vormen dan het klassieke jaarverslag. Een voorbeeld is Alliander (2016). In hun jaarverslag, dat de vorm heeft van een website, worden drie stakeholdergroepen onderscheiden als primaire geadresseerden: (1) werknemers, (2) klanten, en (3) aandeelhouders en beleggers. Voor het jaarverslag over 2016 werden vertegenwoordigers uit deze groepen gevraagd over welke onderwerpen zij geïnformeerd wilden worden. Aan de hand hiervan werden vijftien 'topthema's' geselecteerd, variërend van 'veilig en gezond werk' tot 'energietransitie' en 'ketenverantwoordelijkheid', die samen de ruggengraat van het jaarverslag vormen. Deze onderwerpen werden op hun beurt gegroepeerd onder de MVO-richtlijnen opgesteld door het Global Reporting Initiative (GRI). Daarnaast wordt financiële en niet-financiële informatie voor Alliander en zijn dochterondernemingen geconsolideerd volgens de methodologie van Integrated Reporting.

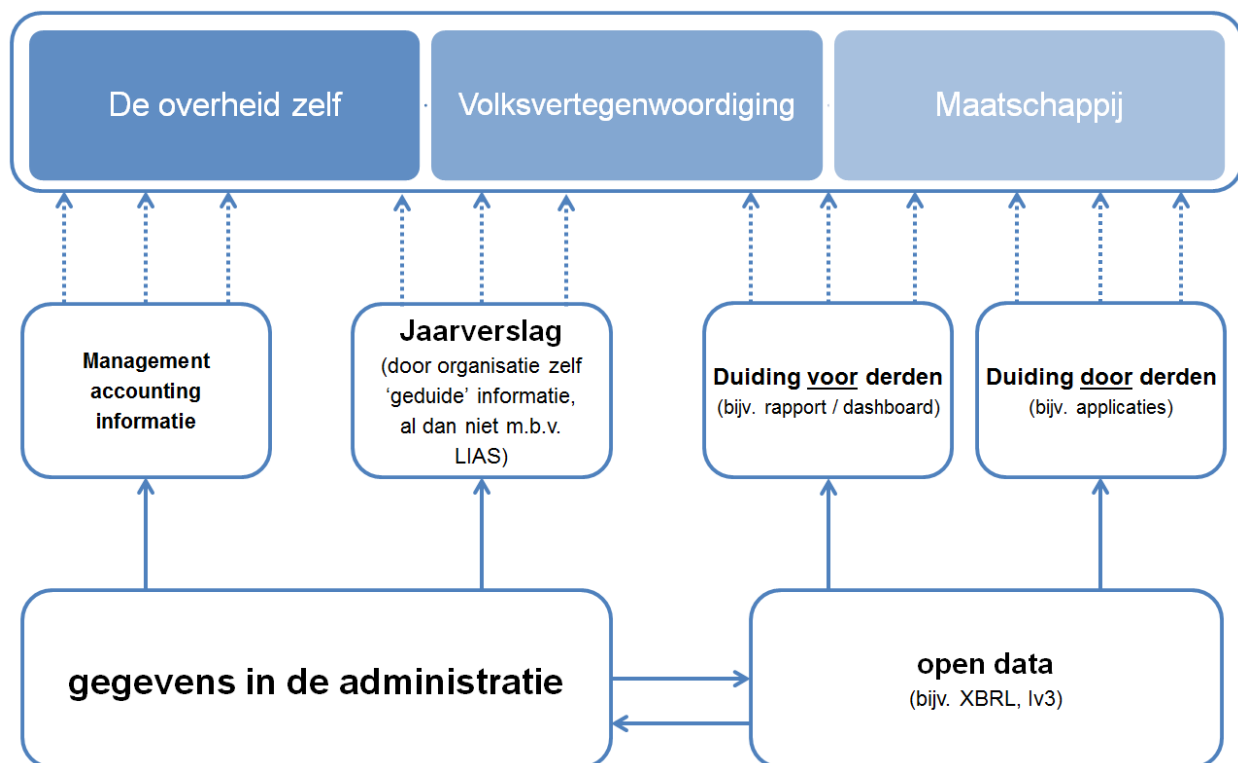
Tot slot heeft het jaarverslag de optie om 'mijn verslag' samen te stellen, waarmee de gebruiker de mogelijkheid heeft om aspecten die voor haar of zijn situatie relevant zijn te selecteren, waarna de selectie wordt samengevoegd tot een gepersonaliseerd jaarverslag.²⁴ Hoewel deze functionaliteit op het eerste oog een goede manier lijkt om 'information overload' tegen te gaan, moet de kanttekening gemaakt worden dat de gebruiker voor een gepersonaliseerd verslag wel eerst een selectie moet maken uit alle componenten waar het jaarverslag uit bestaat. Dit komt praktisch op hetzelfde neer als het integrale jaarverslag doorzoeken op voor de gebruiker relevante informatie.

Bredere implicaties van ICT-gebruik: Hoe plaatsen we de huidige ontwikkelingen?

Aan de hand van wat er in dit hoofdstuk de revue is gepasseerd hebben we een model ontwikkeld voor de situatie van het Rijk die de verschillende gegevensstromen structureert en toelicht (zie figuur 11).

²³ In aanvulling op *Wat Doet De Poet* verdient de pilot-applicatie *De Gemeente Deler*, ontwikkeld tijdens dezelfde hackathon, een vermelding; deze applicatie probeert op soortgelijke manier de koppeling te maken tussen financiële en niet-financiële informatie.

²⁴ De functionaliteit om een persoonlijk jaarverslag te compileren is overgenomen door een aantal andere Nederlandse publieke organisaties; Alliander is hierin niet uniek en dient vooral ter illustratie.



Figuur 11. Conceptueel model voor gegevensverspreiding bij de rijksoverheid

In dit model zijn we uitgegaan van de drie centrale actoren, zoals die reeds in memo 1 ten tonele zijn gevoerd: de overheid zelf, de volksvertegenwoordiging, en de maatschappij. Hier vormen ze echter een glijdende schaal, met links de meest intern gerichte gebruiker en rechts juist de externe gebruiker. Voor de overheid zelf is dit informatie voor intern gebruik, primair management accountinginformatie dus.

De volgende stap is het jaarverslag, oftewel door de overheid zelf geduide in de vorm van de documentatie die onderdeel vormt van de begrotings- en verantwoordingscyclus. Hier schuift de geadresseerde van de vormgegeven informatie naar rechts, richting de volksvertegenwoordiging. Weer een volgende stap is 'duiding voor derden', oftewel rapporten of dashboards die nadrukkelijk voor een breder publiek zijn vormgegeven en geschreven dan alleen voor de uitvoerende en de controlerende macht. Maar de duiding is nog wel vanuit interne optiek gegeven. De dashboards van *GOV.UK* vormen hier een voorbeeld van.

Het verst naar rechts wordt de duiding *door* derden gegeven, in de vorm van applicaties die inzicht bieden in relevante informatie voor de 'belanghebbende of belangstellende buitenstaander' (Klaassen, Hoogendoorn, en Bak; 2000). Een voorbeeld is *WDDP*, dat ontworpen is aan de hand van een aantal beschikbare openbare datasets, waaronder lv3-data.

Het model is ook op een bepaalde manier een voortzetting van de Verantwoordingskaart van de rijksoverheid, in die zin dat het minder vast zit aan het 'hokjesdenken' dat hier vanuit ging.

Verantwoording op Maat

Een andere belangrijke constatering is dat een 'one-size-fits-all'-benadering voor verantwoording niet houdbaar is: een enkele database, of een enkel jaarverslag, kan niet worden aangepast naar eenieders wensen op het gebied van informatiebehoeften. Dat leidt of tot een *information overload*, of tot een consensusdocument waar uiteindelijk geen enkele partij bij gebaat lijkt.

Om die reden lijken de hier besproken innovaties te wijzen op de tendens naar wat wij Verantwoording op Maat noemen: verantwoording die veel meer vraaggestuurd is dan aanbodgestuurd (Linker, 2009). Deze tendens is elders ook wel *targeted reporting* genoemd (Rosenbrand, 2017): op basis van de gegevens die door de gebruiker op een website of portal wordt ingevuld (naar het model van 'als gebruiker X wil ik functie Y op doel Z te bereiken'), wordt verantwoordingsinformatie 'op maat gemaakt'. Het voorbeeld van WDDP komt het dichtst in de buurt van een dergelijke vorm van op maat gemaakte verantwoording. Het is te zien als een vorm van wat ook wel '*bottom-up accountability*' (Considine, 2002) of '*collective action accountability*' (Van Belle en Mayhew, 2016) wordt genoemd, in die zin dat het idee ervoor ontspringt bij de samenleving om het openbaar bestuur verantwoordelijk te stellen. Hierbij speelt ook nog dat de duiding 'door derden' wordt vormgegeven, naar het model in de vorige paragraaf, wat het *bottom-up*-aspect des te meer onderstreept.

Eenzijds kan dit geschieden door gebruik te maken van generieke gebruikerscategorieën, in lijn met de onderscheiden informatiegebruikers in de Verantwoordingskaart. Een andere optie is om dit te doen door digitaal functionaliteiten in te bouwen die, afhankelijk van interesses of socio-economische kenmerken, tot een gepersonaliseerd verantwoordingsdocument kan leiden dat aansluit op de terreinen die de gebruiker interesseren.

Het is belangrijk om een systeem te ontwerpen waar de back-end op orde en interoperabel is, zodat dit de basis biedt om aan de front-endkant te kunnen differentiëren. Dit kan door middel van wat wij Verantwoording op Maat hebben genoemd, of doelgroepgericht rapporteren. In de eerste plaats kan dit geschieden door gebruik te maken van generieke gebruikerscategorieën, in lijn met de onderscheiden informatiegebruikers in onze Verantwoordingskaart van de rijksoverheid. Een andere optie is om dit te doen door digitaal functionaliteiten in te bouwen die, afhankelijk van interesse of socio-economische kenmerken, tot een gepersonaliseerd verantwoordingsdocument leidt dat aansluit op de terreinen die de gebruiker interesseren.

Het aanbieden van een systeem waarin Verantwoording op Maat operatief is, leidt ertoe dat de informatievoorziening zich niet hoeft te beperken tot de *power user* die goed met data kan werken, of de *heavy user* die dagelijks te maken heeft met het verslaggevingsstelsel van de Nederlandse overheid. Door het toegankelijk ontsluiten van verantwoordingsinformatie wordt de doelgroep van die informatie ook verbreed.

Conclusie

Deze memo begon met een schets van wat er op dit moment aan de presentatie van verantwoording wordt gedaan binnen de rijksoverheid. Daarna hebben we aan de hand

praktische voorbeelden van presentatie van verantwoording het nationale en internationale speelveld in beeld gebracht. Dit hebben we gebruikt om te komen tot een model waarin die verschillende initiatieven konden worden ondergebracht, opdat hun onderlinge samenhang inzichtelijk werd. Tot slot hebben we geprobeerd om het concept van Verantwoording op Maat meer handen en voeten te geven: de gedachte dat iedere actor aan de hand van generieke en specifieke kenmerken het juiste ‘pakket’ voor verantwoording kan ontvangen. Dit sluit voor een deel goed aan bij het ‘themagerichte’ tijdperk van digitalisering bij de overheid dat Eenhoorn (2017) ontwaart, waarbij ‘mensen centraal’ staan: als informatie op maat is gesneden, dan vindt men ook gemakkelijker waar men naar op zoek is.

Het algemene geloof lijkt vaak te zijn dat het idee van transparantie ligt in openbare toegankelijkheid van overheidsinformatie, zodat burgers in de gelegenheid zijn om overheidsdiensten effectief te gebruiken en inzicht te krijgen in de huidige bezigheden van de overheid. Dit gebeurt voornamelijk door middel van websites, waarbij de gedachte is dat, indien de website voldoet aan de webrichtlijnen, de informatie daarmee voldoende toegankelijk is. Maureen Henninger (2017) stelt dit echter ter discussie en betoogt dat vaak genoeg factoren als vindbaarheid en digitale geletterdheid van de gebruiker ook een rol spelen bij het idee van Open Overheid.

Vaak lijkt het of pleitbezorgers van open data aannemen dat data, wanneer ze eenmaal zijn ontsloten, probleemloos kunnen worden gebruikt en verwerkt. Het is belangrijk om data te blijven zien als een communicatievorm tussen actoren, die de aannames en het wereldbeeld van die actoren verankert in de onderlinge communicatie (Johnson, 2014). Zoals de meeste andere technologieën is het een construct, een operationalisering van het concept en de realiteit van de actor, waarbij een onvermijdelijke vertaalslag bestaat tussen de fysieke wereld en de structuren door middel waarvan actoren betekenis geven aan die wereld, ingebed in een reeks sociale praktijken waar het door wordt gecreëerd, geïnterpreteerd en gebruikt.

In de toekomst zal de administratie van macht en besluitvorming in toenemende mate worden uitbesteed aan complexe technologische systemen, gebruik makend van algoritmen en grote hoeveelheden data (*big data*). Maar wanneer overheidsinstellingen, industrieën, samenlevingen en individuen hun vertrouwen in handen van deze systemen leggen, wie kan de systemen dan ter verantwoording roepen? Momenteel wordt deze problematiek ‘*algorithmic transparency*’ genoemd (Hosein, 2016), maar daar zit meer achter. Wat voor audits vinden er plaats op het gebied van hoe technologische systemen beslissingen nemen, en wie ondervindt er een onevenredig voordeel of nadeel van die beslissingen? Dit zijn relevante overwegingen bij het verder operationaliseren van nieuwe ICT-ontwikkelingen in de publieke sector: het is belangrijk dat het Rijk de agenda blijft bepalen, en dat de regie niet door de technologie zelf wordt overgenomen.

Tot slot geldt ook voor deze memo dat er een aantal analysemodellen zijn ontwikkeld, die enerzijds inherent een versimpeling van de werkelijkheid omvatten, maar anderzijds ook een vertrekpunt bieden om te kijken in hoeverre de praktijk samenvalt met – of afwijkt van – het geschematiseerde. Vooral met betrekking tot het idee van Verantwoording op Maat kunnen proeven worden gedaan, bijvoorbeeld aan de hand van de generieke categorieën gekoppeld aan keuzemogelijkheden, om te kijken in hoeverre dit een

succes zou kunnen zijn en eventueel zou kunnen leiden tot beter en efficiënter gebruik van verantwoordingsinformatie door de verschillende gebruikers.

Aanbevelingen

8. Uniformering is een basisvoorwaarde, maar er is niet één uniforme gebruikersgroep

Het is zaak om de digitale infrastructuur en informatie-architectuur zo veel mogelijk te standaardiseren, opdat informatiesystemen goed werken en goed op elkaar aansluiten. Een centraal regie-orgaan dat bij machte is om dit op te leggen en af te dwingen zou voor dit aspect veel kunnen helpen, zoals de bezigheden van de *Government Digital Service* in Groot-Brittannië laten zien.

Hierbij is het cruciaal om een systeem te ontwerpen waar de back-end op orde en interoperabel is, zodat dit de basis biedt om aan de front-endkant te kunnen differentiëren. Dit kan door middel van wat wij Verantwoording op Maat hebben genoemd, of doelgroepgericht rapporteren. Dit kan in de eerste plaats door gebruik te maken van generieke gebruikerscategorieën, in lijn met de onderscheiden informatiegebruikers in onze Verantwoordingskaart van de rijksoverheid. Een andere optie is om dit te doen door digitaal functionaliteiten in te bouwen die, afhankelijk van interesse of socio-economische kenmerken, tot een gepersonaliseerd verantwoordingsdocument leidt dat aansluit op de terreinen die de gebruiker interesseren.

Het aanbieden van een systeem waarin Verantwoording op Maat operatief is, leidt ertoe dat de informatievoorziening zich niet hoeft te beperken tot de *power user* die goed uit de voeten kan met het verslaggevingsstelsel dat door de Nederlandse overheid wordt gehanteerd. Door het toegankelijk ontsluiten van verantwoordingsinformatie wordt de doelgroep van die informatie ook verbreed.

Bij het specificeren van de doelgroepen van verantwoording kan daarnaast aansluiting gezocht worden bij de eerdergenoemde Verantwoordingskaart, omdat hier verschillende 'archetypen' worden genoemd voor wie verantwoordingsinformatie wordt opgesteld: de overheid zelf, de volksvertegenwoordiging, en de burger. Daarnaast kan het onderscheid tussen de *light user* (scannende lezer), *medium user* (geïnteresseerde leek), en *heavy user* (professional) gebruikt worden als leidraad om vorm te geven aan de manier waarop de relevante informatie wordt gepresenteerd. Voordat het zo ver is, loont het de moeite om de Verantwoordingskaart van Nederland nog verder uit te werken.

9. Experimenteer niet alleen met vormen in de praktijk, maar deel ook de resultaten

De voorbeelden deze memo laten zien dat er niet alleen over de grens, maar ook in ons land volop wordt geïnnoveerd met vormen en aanbieding van (verantwoordings-)informatie. De voorbeelden zijn talrijk: zo zijn er plannen vanuit de Open State Foundation om in de loop van 2018 een project te starten gezamenlijk met de Tweede Kamer, waarin door middel van *machine learning* verbanden gelegd worden tussen de rijksbegroting en informatie uit het parlement (Kunzler, 2017). Ook wordt er veel gedaan op het gebied van het aanbieden van open data: de Algemene Rekenkamer had in 2014 hiermee de primeur door zijn volledige 'grootboek' als open data aan te bieden.

Op lokaal niveau is het prijswinnende *WaarOverheid* noemenswaardig. Deze applicatie plaatst raadsinformatie op basis van algoritmes automatisch op een kaart. Op die manier kunnen inwoners direct zien wanneer hun buurt in de raad genoemd wordt, en eventueel daarover meepraten (KING, 2017b). Er zijn veel van dergelijke initiatieven die op zoek gaan naar innovatieve toepassingen van ICT, en die helpen om betekenis te geven aan (te) grote hoeveelheden informatie. Niet alleen de technische kant van verantwoordingsinformatie is relevant, ook de *presentatie* kan een cruciale rol spelen bij het vormgeven van verantwoording. Een goede *infographic* wordt bijvoorbeeld sneller opgepikt dan een moeilijk verteerbare tabel; het in memo 2 aangehaalde voorbeeld van *Scholenopdekaart* illustreert dit.

Cruciaal is om ook buiten de eigen contreien contact te leggen en te onderhouden, opdat de innovaties-in-ontwikkeling ook rijksbreed gedeeld en bekend zijn. Op die manier wordt ook de ‘verkokering’ en de ‘filter’ van de verschillende organisatieculturen minder dominant. De bredere strategie van het programma ‘Naar een Digitale Begroting’ vormt hierin een goede stap.

10. Open data ontsluiten is goed, maar denk ook aan het investeren in de kwaliteit ervan

Open data heeft een grote vlucht genomen in de publieke sector sinds 2010, en de trend om steeds meer gegevens rechtstreeks te ontsluiten leeft voort – ook doordat de eerdergenoemde verwachtingen van de burger van transparantie hoog zijn. Dit laat zien dat het belang van ontsluiten van data groot is, maar het biedt ook des te meer reden om het ontsluitingsproces hiervan kritisch te blijven volgen.

Zo is de rationale achter open data binnen de overheid vaak om eerst met het ontsluiten van de gegevens die er liggen te beginnen, en daarna pas te kijken naar waar het niet klopt, of die controle zelfs geheel aan de gebruiker te laten. Het is maar de vraag of dit een juiste veronderstelling is. Eerder werd de *armchair auditor* genoemd, en het feit dat die vooralsnog op zich laat wachten. Als open data onvoldoende gebruikt worden, dan kan hier dus ook geen kwaliteitsimpuls uit voortkomen.

Ook kunnen ‘foute’ gegevens ook leiden tot verkeerde interpretaties. Wat als de gebruiker juist uitgaat van de fouten, en aan de hand daarvan verkeerde analyses maakt, of verkeerde conclusies trekt? De tijd en energie die vervolgens gaat zitten in het ontcrachten hiervan gaat weer ten koste van cruciale functies die verantwoording zou moeten uitdragen, zoals legitimiteit en betrouwbaarheid. Het is zeker zo dat publieke verantwoording er *juist* is om fouten bespreekbaar te maken, maar er moet niet meer tijd gaan zitten in het bespreken van de vorm dan in het bespreken van de inhoud.

Het is echter ook niet reëel om te blijven schaven aan data totdat die volledig ‘foutvrij’ kan worden verklaard, zowel met het oog op de doorlooptijd als de investering die een dergelijke (interne of externe) kwaliteitscontrole zou vergen. Niettemin is het goed om de gedachten te laten gaan over de kwaliteit van de open data, voordat over wordt gegaan op ontsluiting.

Literatuurlijst

- Aardema, H. 2010. De 'nuttige hypocrisie' van P&C bij gemeenten, in: Henk ter Bogt, Pieter Jansen, & Sandra Tillema (red.), *Met het oog op de publieke zaak. Liber Amicorum voor Prof.dr. Jan van Helden*. Groningen: RUG, 11-20.
- Adviescommissie verslaggevingsstelsel rijksoverheid. 2017. Baten en lasten geherwaardeerd. Voor- en nadelen van verdere toevoeging van baten-lasteninformatie. Rapportage, Ministerie van Financiën en Algemene Rekenkamer, maart.
- Algemene Rekenkamer. 2011. Reactie op de voorstellen van de minister van Financiën inzake de verbetering van verantwoording en begroting. Kamerstuk 31 685.
- _____. 2016a. *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*. Den Haag, juli.
- _____. 2016b. *Staat van de rijksverantwoording 2015*. Den Haag, mei.
- _____. 2016c. *Trendrapport open data 2016*. Den Haag, maart.
- _____. 2017. Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij het jaarverslag. Den Haag, mei.
- Alliander. 2017. Jaarverslag over 2016. Online: <https://2016.alliander.nl>, geraadpleegd 19 december 2018.
- Aucoin, P. en Heintzman, R. 2000. The Dialectics of Accountability for Performance, Public Management Reform, *International Review of Administrative Sciences* 66: 45-55.
- auteur onbekend. 2017. *Wat Doet De Poet?* Webapplicatie ontworpen tijdens de Accountability Hack, georganiseerd door de Algemene Rekenkamer op 8 juni. Online: <http://www.watdoetdepoet.nl/>, geraadpleegd 19 december 2018.
- Baars, D. et al. 2014. *Open Spending. Een kwalitatief verkennende dieptestudie naar de beoordeling en het gebruik van Open Spending door journalisten, ambtenaren en politici*. In opdracht van Gemeente Amsterdam en de Open State Foundation.
- Bac, A. 2009. Kenmerken van publieke organisaties en de gevolgen daarvan voor de externe verslaggeving, in: Dees, M. et al. (eds.). *Externe verslaggeving van publieke organisaties*, en Haag: SDU, 25-48.
- Behn, R. D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Belle, S. van, en Mayhew, S. H. 2016. What can we learn on public accountability from non-health disciplines: a meta-narrative review, *BMJ Open* 2016(6): 1-12.
- Bouckaert, G. en Halligan, J. 2008. *Managing Performance*. Londen: Routledge.
- Bovens, M. 1998. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge: University Press.
- _____. 2003. *De digitale republiek: Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- _____. 2007. Public Accountability, in: Ewan Ferlie et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 182-208.
- _____. en Schillemans, T. 2014. Meaningful Accountability, in: Bovens, Goodin, E., en Schillemans (eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: University Press.
- _____. en Wille, A. 2011. *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus
- Bratton, B. 2013. We need to talk about TED. *The Guardian*, 30 december, online: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/dec/30/we-need-to-talk-about-ted>, geraadpleegd 19 december 2018.
- Brenninkmeijer, A. J. 2011. Publieke verantwoording is betekenisloos voor de burger, *Pas-sie voor Publieke Verantwoording*, 19 april, online: <http://www.passievoorpubliekeverantwoording.nl/content/publieke-verantwoording-betekenisloos-voor-de-burger>, geraadpleegd 7 november 2016. (Offline.)
- Broadbent, J., Dietrich, M. en Laughlin, R. 1996. The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems, *Critical Perspectives on Accounting* 7: 259-84.
- Budding, G. T. 2015. Public sector management control tools, in: Budding et al. (eds.), *Public Sector Accounting*. Routledge, 77-102.
- Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (thans Dienst Analyse en Onderzoek). 2015a. Verbete-

- ring verantwoording en begroting. Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 31 865, nr. 66.
- 2015b. De macht en kracht van het budgetrecht. Het budgetrecht van de Tweede Kamer: Ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden. Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 33 670, nr. 11.
- Burritt, R. L. en Schaltegger, S. 2010. Sustainability accounting and reporting: fad or trend?. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 23(7): 829-46.
- Busuioac, E. M. 2013. *European Agencies: Law and Practices of Accountability*. Oxford: University Press.
- Busuioac, E. M., Curtin, D. en Groenleer, M. 2011. Agency growth between autonomy and accountability: the European Police Office as a 'living institution', *Journal of European Public Policy* 18(6): 848-67.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. 2012. *ICT, Kennis en economie*. Report, Den Haag/Heerlen.
2016. *CBS en de omgang met de hergebruiker*. Presentatie Pleio/Informatie 2020 door Dennis Ramondt, oktober.
- Christensen, T. en Lægreid, P. 2001. Institutions, Distributional Concerns, and Public Sector Reform, *European Journal of Political Research* 39(2): 179–202.
2010. Beyond NPM? Some Development Features, in: Christensen & Lægreid (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Routledge, 391-403.
- Christiaens, J. en Vanhee, C. 2012. *Handboek accountancy in de publieke en non-profitsector: accounting, financieel management en auditing*, Brugge: Die Keure.
- Comptabiliteitswet. 2016. 1 juli. Online: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013891/2016-07-01>, geraadpleegd 19 december 2018.
- Considine, M. 2002. The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services, *Governance* 15(1): 21-40.
- Covey, Stephen R. 1992. *Principle centered leadership*. New York: Simon & Schuster.
- Davies, P. 2006. Educating Citizens for Changing Economies. *Journal of Curriculum Studies* 38(1): 15–30.
- Dees, M. 2009. *Externe Verslaggeving van Publieke Organisaties. Een Multidisciplinair Theoretisch Kader vanuit een Verticaal Verantwoordingsperspectief*, Dissertatie, Radboud Universiteit Nijmegen.
2010. Externe verslaggeving van publieke organisaties. Verdere verrijking vanuit een verantwoordingsoptiek, *TPC*, februari.
2011. External reporting by public-sector organisations. Identifying new topics with a bearing on accountability. *ECA Journal* 6.
- Development Initiatives. 2010. Implementing IATI: practical proposals. Online: <http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2009/06/Implementing-IATI-Jan-2010-v2.pdf>, geraadpleegd 19 december 2018.
- Diakopoulos, N. 2016. Accountability in Algorithmic Decision Making, *Communications of the ACM*, 59(2): 56-62.
- Dijk, J. van, en Deursen, A. van. 2010. Inequalities of digital skills and how to overcome them, in: E. Ferro, Y. K. Dwivedi, R. Gil-Garcia, en M. D. Williams (red.), *Handbook of research on overcoming digital divides: Constructing an equitable and competitive information society*. Hershey, PA: IGI Global, 278-291.
- Donders, J.H.M., en C.A. de Kam (red.) 2013. *Jaarboek Overheidsfinanciën*. Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.
- Duisenberg, P. 2016. New development: How MPs in the Dutch parliament strengthened their budgetary and accounting powers, *Public Money & Management*, 36:7, 521-26.
- Dunleavy, P. Margetts, H. Bastow, S. en Tinkler, J. 2005. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 467-494.
- Ebrahim, A. 2009. Placing the normative logics of accountability in 'thick' perspective, *American Behavioral Scientist* 52(6): 885-904.
- Eenhoorn, B. Tijdslijn digitalisering overheid. Online: <https://www.digicommissaris.nl/timeline/>, geraadpleegd 3 november 2017.
- Eerste Kamer. 2017. Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 6 juli. Kamerstuk 33 872.
- Ellwood, S. en Newberry, S. 2016. New development: The conceptual underpinnings of international public sector accounting, *Public Money & Management*, 36(3): 231-234.

- Faber, A. S. C. en Budding, G. T. 2017a. Assessing Dutch Governmental Accountability by Means of the Open Budget Index. Paper gepresenteerd tijdens de CIGAR conferentie in Porto, juni.
- _____ 2017b. How to be Open about Spending: Innovating in Public Sector Reporting in the Information Age. Paper gepresenteerd tijdens de MOSITS conferentie in Moskou, december.
- FIPS Task Group on Database Management System Standards. 1979. Recommendations for Database Management System Standards. Washington: National Bureau of Standards.
- Frissen, P. 2016. A critique of transparency, in: Brouwer, J., Spuybroek, L., en Tuinen, S. van. *The war of appearances. Transparency, opacity, radiance*. Amsterdam: V2 Publishing, 12-29.
- Government Digital Service. 2017a. *GOV.UK*. Online: <https://www.GOV.UK/>, geraadpleegd 19 december 2018.
- _____ 2017b. Git Hub – main page, online: <https://github.com/alphagov/>, geraadpleegd 19 december 2018.
- Gradus, R.H.J.M. 2017. *Een verkenning naar de macrodoelmatigheid van decentralisaties*. Eindrapport, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Grimmelikhuijsen, S. G., en M. K. Feeney. 2017. Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments, *Public Administration Review* 77(4): 579-90.
- Groot, T. L. C. M. en Budding, G. T. 2008. New Public Management's Current Issues and Future Prospects, *Financial Accountability & Management* 24(1): 1-12.
- Groot, T. L. C. M. en Helden, G.J. van. 2017. *Financieel Management van non-profit organisaties*. Zevende, herziene druk. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Hartley, J. 2015. The Creation of Public Value through Step-Change Innovation in Public Organizations, in: Bryson, J.M., Crosby, B.C. en Bloomberg, L. (red.), *Public Value and Public Administration*. Washington: Georgetown University Press: 82-96.
- Heald, D. 2015. Surmounting obstacles to fiscal transparency, *Global Initiative for Fiscal Transparency*, april.
- Helden, G. J. van. 2016. Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information, *Public Money & Management*, 36:7, 531-538.
- Henninger, M. 2017. Government information: Literacies, behaviours and practices, *Government Information Quarterly* 34(1): 8-15.
- Herremans, A. H. H. M. Mentink, E. A. M. en Hartman, V. C. 2003. *Verslaggeving van organisaties zonder winstoogmerk. Een normatief raamwerk*. Deventer: Kluwer/Limperg Instituut.
- Higgins, K. 2016. Post-Truth: A Guide for the Perplexed, *Nature* 540(december): 9.
- Hood, C. 1995. The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3): 93-109.
- Hoppe, R., Woldendorp, J. en Bandelow, N.C. 2016. *Sustainable Governance Indicators: 2016 Netherlands Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Hosein, G.. 2016. Investigate the Technological Gaps, in: T. Carothers *et al.* *Ideas for future work on transparency and accountability*. Carnegie Endowment for International Peace/Transparency & Accountability Initiative, Mei, 28.
- Houppermans, M. 2017. Meer rendement halen uit investeringen in een betere beleidsvoorbereiding, *Beleidsonderzoek Online*, maart. Online: http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bsi/2017/6/BO_2213-3550_2017_000_003_001, geraadpleegd 19 december 2018
- Houppermans, M. Hoesel, P. van, en Nispen, F. van. 2015. De geschiedenis van beleids onderzoek in Nederland, in: P. H. M. van Hoesel *et al.* (eds.), *Beleidsonderzoek in Nederland. Kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*. Assen: Koninklijke Van Gorcum:1-36.
- Howe, J. 2006. The Rise of Crowdsourcing, *Wired Magazine* 14(6), online: <https://www.wired.com/2006/06/crowds/>, geraadpleegd 19 december 2018.
- International Accounting Standards Board. 2015. "Exposure Draft Conceptual Framework for Financial Reporting", Exposure draft, ED/2015/3, Oktober.
- International Aid Transparency Initiative. 2017. IATI Data. Online: <http://iatistandard.org/202/guidance>, geraadpleegd 19 december 2018.

- International Budget Partnership. 2012. *The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets*.
 _____ 2015. *Open Budget Survey 2015*.
- International Public Sector Accounting Standards Board. 2014. "The conceptual framework for general purpose financial reporting by public sector entities". IFAC Report, oktober.
- Irwin, T. C. 2015. The whole elephant: A proposal for integrating cash, accrual, and sustainability-gap accounts. *OECD Journal on Budgeting* 14(3): 95-112.
- Johnson, J. A. 2014. From open data to information justice, *Ethics and Information Technology* 16: 263-274.
- Jones, R. 1992. The Development of Conceptual Frameworks of Accounting for the Public Sector, *Financial Accountability & Management* Winter: 249-64.
- Jong, M. de, Beek, I. van, en Posthumus, R. 2013. Introducing accountable budgeting lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands, *OECD Journal on Budgeting*, 12(3).
- Kam, C.A. de. 2013. Nieuwe wijn in nieuwe zakken. Enkele kanttekeningen bij Verantwoord Begroten, in: J. Donders en C.A. de Kam (eds). *Jaarboek Overheidsfinanciën 2013*, Den Haag: Wim Drees Stichting, 139-152.
- Kelly, G. en Muers, S. 2002. *Creating Public Value* Cabinet Office Strategy Unit, Londen.
- Klaassen, J., Hoogendoorn, M. N. en Bak, G. G. M. 2000. *Externe Verslaggeving*. Houten: Educatieve Partners Nederland.
- Klijn, E. H. en Koppenjan, J. F. M. 2014. Accountable Networks, in: Bovens, M., Goodin, R. E. en Schillemans, T. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press, 242-57.
- Knaap, P. van der. 2007. Results-Oriented Budgeting and Policy Evaluation: Accountable for Learning, in: Bemelmans-Videc, M. -L. Lonsdale, J. en Perrin, B. (eds.). *Making Accountability Work*. New Brunswick / Londen: Transaction Publishers, 163-180.
- Knottnerus, A., Goede, P. de, en Knaap, P. van der. 2016. Systematisch leren van evalueren. Waarden, effectiviteit, onafhankelijkheid en kwaliteit als pijlers voor de brug tussen wetenschap en politiek, *Bestuurskunde* 25(2): 6-18.
- Kraan, D.-J. 2010. 'Uitgaven-heroverweging in OESO-landen', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 42(2): 117-34.
- Kruijf, J. A. M. en Thiel, S. van. 2017. Political Control of Arm's-Length Agencies: One Standard Does Not Fit All. *International Public Management Journal*, in druk (d.d. 19 december 2018), doi: <http://dx.doi.org/10.1080/10967494.2016.1269857>.
- Kunzler, T. 2017. Open Spending: op zoek naar slimme toepassingen voor het huishoudboekje van de overheid. Open Overheid, online: <http://open-overheid.nl/longreads/verantwoording.html>, geraadpleegd op 11 januari 2018.
- Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten. 2017a. Waar Staat Je Gemeente? Website, online: <https://www.waarstaatjegemeente.nl/>, geraadpleegd 19 december 2018.
- _____ 2017b. Praktijkbeproeving Open Data Standaarden: een update. Digitale Agenda 2020, online: <https://www.da2020.nl/nieuws/praktijkbepr-oeving-open-data-standaarden-een-update>, geraadpleegd op 8 november 2017.
- Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten. 2017b. Raadsinformatie op de kaart dankzij app WaarOverheid. Digitale Agenda 2020, online: <https://www.da2020.nl/nieuws/raadsinformatie-op-de-kaart-dankzij-app-waaroverheid>, geraadpleegd op 16 januari 2018.
- Linders, D. 2013. Towards open development: Leveraging open data to improve the planning and coordination of international aid, *Government Information Quarterly* 30(4): 426-34.
- Linker, P.-J. 2009. Kordes-Trofee: prijs voor de beste publieke verantwoording, in: Dees, M. et al. (eds.). *Externe verslaggeving van publieke organisaties*, Den Haag: SDU, 229-36.
- Magnette, P. 2003. Between Parliamentary Control and the Rule of Law: The Political Role of the Ombudsman in the European Union, *Journal of European Public Policy* 10(5): 677-94.
- Maguire, S. 2011. Can Data Deliver Better Government? *The Political Quarterly* 82(4): 522-5.

- Majone, G. 1996. *Regulating Europe*, London: Routledge.
- March, J. G. en Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York / Londen: The Free Press.
- Masud, H. et al. 2017. International Practices To Promote Budget Literacy. Key Findings And Lessons Learned. World Bank Study.
- Meijer, A. J. Grimmelikhuisen, S. en Brandsma, G. J. 2009. Transparantie. Verbreedt en versterkt openbaarmaking de publieke verantwoording? in: Bovens, M. en Schillemans, T. (red.), *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, 205-229.
- Meijer, A. J. 2004. *Vreemde ogen dwingen: De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Mergel, I. 2016. Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly* 33: 516-23.
- Mergel, I. en DeSouza, K. C. 2013. Implementing Open Innovation in the Public Sector: The Case of Challenge.gov, *Public Administration Review* 73(6): 882-90.
- Miller, S. L., en VanFossen, P. J. 2008. Recent Research on the Teaching and Learning of Pre-Collegiate Economics Education, in: L. Levstik en C. Tyson (red.). *Handbook of Research in Social Studies Education*, New York: Routledge: 284-306.
- Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. 2016. Kamerbrief over samenvattend rapport Zvw Nza 2015. Kenmerk 1041317-157747-Z.
- Ministerie van Financiën. 2005. Interdepartementaal beleidsonderzoek: Regeldruk en controletoeren. Kamerstuk 29 950, nr. 1.
- _____. 2012. *Verantwoord Begroten*. Flyer, september.
- _____. 2013. Rapport Platform Publieke Jaarverslaggeving. December.
- _____. 2015. *Factsheet Begrotingsbeleid en begrotingsproces*. Mei.
- _____. 2016. *Notitie digitale begroting*.
- _____. 2017. Uitgaven premiesectoren. Onderzoek. Mei.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap. 2017. Rijksjaarslag 2016 viii.
- Monnickendam, H. 2012. *Waar blijft mijn geld? Het huishoudboekje van de overheid*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: University Press.
- Moynihan, D. P. en Beazley, I. 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. World Bank Group.
- _____. en Pandey, S. K. 2010. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(4): 849-66.
- Mulgan, G. 2003. *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, New York: Palgrave MacMillan.
- Nabatchi, T. en Leighninger, M. 2015. *Public Participation for 21st century Democracy*. Hoboken, NJ: Wiley.
- O'Dwyer, B. en Boomsma, R. 2015. The co-construction of NGO accountability: Aligning imposed and felt accountability in NGO-funder accountability relationships. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 28(1): 36-68.
- O'Leary, D. E. 2015. Armchair Auditors: Crowdsourcing Analysis of Government Expenditures, *Journal of Emerging Technologies in Accounting* 12: 71-91.
- Open State Foundation. 2015. Open Spending. Online: <https://openstate.eu/nl/projecten/politieke-transparantie/open-spending/>, geraadpleegd 19 december 2018.
- OpenSpending Community. 2017. About OpenSpending. Online: <http://community.openspending.org/about/>, geraadpleegd 19 december 2018.
- OpenSpending Team. 2016. What is the Open Fiscal Data Package? *Open Knowledge Blog*, online: <https://blog.okfn.org/2016/10/20/what-is-the-open-fiscal-data-package/>, geraadpleegd 19 december 2018.
- _____. 2017a. OpenSpending platform update, *Open Knowledge Blog*, online: <https://blog.okfn.org/2017/08/16/openspending-platform-update/>, geraadpleegd 19 december 2018.
- _____. 2017b. OpenSpending Documentation, Online: <http://docs.openspending.org/en/latest/>, geraadpleegd 19 december 2018.
- _____. 2017c. OS Explorer. Online: <https://openspending.org/s/?viewAll>, geraadpleegd 19 december 2018.

- Organisation for Economic Cooperation and Development. 2015. Value for Money in Government. Building on Basics.
- Osborne, S. P. 2006. Editorial: The New Public Governance?, *Public Management Review* 8(3): 377-87.
- Park, N. 2014. Comments on the discussion groups' results.
- Pasmooij, J. 2009. XBRL, in: Dees, M. *et al.* (eds.). *Externe verslaggeving van publieke organisaties*, Den Haag: SDU, 241-246.
- Piotrowski, S. J. 2017. The "Open Government Reform" Movement: The Case of the Open Government Partnership and U. S. Transparency Policies, *American Review of Public Administration* 47(2): 155-71.
- Pollitt, C. 2014. Managerialism Redux? Keynote Address tijdens de EIASM Conferentie in Edinburgh.
- Pollitt, C. en Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform; A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. *et al.* 2001. Agency Fever? Analysis of an International Fashion, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3: 271-90.
- PwC. 2014. Integrated Reporting: De toekomst voor verantwoording in de publieke sector. Uitkomsten PwC-benchmark 'externe verantwoording in de publieke sector'. Rapport, november.
- Raad voor het openbaar bestuur. 2015. *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de boven gemeentelijke samenwerking*. Rapport, December.
- _____. 2016. *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Rapport, November.
- Ramondt, D. 2016. Ontwikkelingen in het data-aanbod van het CBS. Presentatie verzorgd tijdens de Accountability Hack bij de Algemene Rekenkamer, Den Haag, september.
- Renzio, P. de, en Mastruzzi, M. 2016. How does civil society use budget information? Mapping Fiscal transparency gaps and needs in developing countries. *International Budget Partnership*, December.
- Renzio, P. de, en Masud, H. 2011. Measuring and Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index as a Research and Advocacy Tool. *Governance*, 24(3): 609.
- Rijn, R. van, en Twist, M. van. 2009. Verantwoorde vernieuwing? Innovatie van publieke verantwoording, in: Bovens, M. en Schillemans, T. (red.), *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, 255-74.
- Robinson, M. 2016. Budget reform before and after the global financial crisis. *OECD Journal on Budgeting* 16(1): 29-63.
- Rosenbrand, M. 2017. Communicatietrends in corporate reporting. Inspiratie voor efficiënte en effectieve publieke verantwoording. F19 Digital Reporting, presentatie verzorgd tijdens het Overlegplatform Publieke Verantwoording, Den Haag, juni.
- Sarantis, D. en Askounis, D. 2010. Knowledge Exploitation via Ontology Development in e-Government Project Management, *International Journal of Digital Society* 1(4): 246-55.
- Schaltegger, S. en Wagner, M. (red.). 2017. *Managing the business case for sustainability: The integration of social, environmental and economic performance*. Londen: Routledge.
- Schauer, F. 1978. Fear, Risk, and the First Amendment: Unraveling the 'Chilling Effect', *Boston University Law Review* 58: 685-732.
- Schillemans, T. 2017. Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability, *Public Management Review* 18(9): 1400-20.
- Schoute, M. en Budding, G. T. 2017. Stakeholders' Information Needs, Cost System Design, and Cost System Effectiveness in Dutch Local Government, *Financial Accountability & Management* 33(1):.
- Schug, M. C., en Wood W. C. (red.) 2011. *Teaching Economics in Troubled Times: Theory and Practice for Secondary Social Studies*. New York: Routledge.
- Scott, R en Boyd, R. 2017. Interagency Performance Targets. A Case Study of New Zealand's Results Programme. IBM Center for The Business of Government.
- Shadbolt, N. *et al.* 2012. Linked Open Government Data: Lessons from Data.GOV.UK, *IEEE Computer Society* 27(3): 16-24.
- Shin, S. H. 2012. Dysfunctional Consequences of the Korean Performance Budgeting System and their Policy Implications: A Multiple Case Study in Three Case Areas. Paper presented during the 8th Transatlantic Dialogue, Radboud University, Nijmegen, the Netherlands, June.
- Söderström, P. 1997. *'Data Warehouse' Datalager: Verksamhet, Metod, Teknik*. Stockholm: DF Förlags.

- Stoker, G. 2006. *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*, *The American Review of Public Administration* 36(41): 41-57.
- Studiegroep Begrotingsruimte. 2016. Van saldosturing naar stabilisatie. Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Den Haag, 1 juli, bijlage bij Kamerstuk 34 300, nr. 74.
- Talbot, C. 2011. Paradoxes and prospects of 'public value', *Public Money & Management* 31(1): 27.
- Thiel, S. van. 2000. *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*, Utrecht: ICS.
- Tweede Kamer. 2013. Brief van de minister van Financiën: Modernisering van de Comptabiliteitswet. Bijlage. 33 670, nr.1.
- _____. 2017a. Verantwoordingsdebat over het jaar 2016. Ongecorrigeerd stenogram, 2017D15410, 1 juni.
- _____. 2017b. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Economische Zaken en Diergezondheidsfonds 2016. Verslag van een wetgevingsoverleg. Kamerstuk 34 725 XIII.
- Twist, M. van, en Vanhommerig, I. 2010. Innovation in accountability. Content, form and symbolism of new accountability arrangements. Paper gepresenteerd tijdens de Workshop Research Accountability Utrecht, 19-20 november.
- United States Governmental Accounting Standards Board. 2013. *Why Governmental Accounting and Financial Reporting Is – and Should Be – Different*. White Paper.
- Verhoest, K. 2010. The Relevance of Culture for NPM, in: Tom Christensen & Per Lægreid (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Routledge, 47-63.
- Visser, A. 2017. Speech bij uitreiking Van Kemenade prijs. Algemene Rekenkamer, 23 september. Online: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/toespraken/2017/12/06/speech-president-bij-uitreiking-van-kemenade-prijs>, geraadpleegd 19 december 2018.
- Vos, R. 2017. Zuurstof in het management control systeem, *Audit Magazine* 4: 47-9.
- Vries, H. de, Bekkers, V. en Tummers, L. 2016. Innovation In The Public Sector: A Systematic Review And Future Research Agenda, *Public Administration* 94(1): 146-66.
- Warmelink, H.G. 1993. *Parlement en begroting*. Proefschrift. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wereldbank. 2003. Participatory Budgeting in Brazil. *Empowerment Case Studies*.
- Willems, T. en Dooren, W. van. 2012. Coming to Terms with Accountability. Combining multiple forums and functions, *Public Management Review* 14(7): 1011-36.
- Zandee, T. 2016. Het parlementaire krachtig wapen of dode letter? Een exploratief onderzoek naar de budgettaire verhouding tussen parlement en regering. Masterscriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

